

Innovaatiokumppanuus tulevaisuuden ratkaisu julkisiin hankintoihin

Antti Ämmäkoski

Pro gradu -tutkielma

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Velvoiteoikeus

Kevät 2017

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Innovaatiokumppanuus tulevaisuuden ratkaisu julkisiin hankintoihin

Tekijä: Antti Ämmänkoski

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Velvoiteoikeus

Työn laji: Tutkielma X Laudaturtyö__ Lisensiaatintyö__ Kirjallinen työ__

Sivumäärä: XII + 68

Vuosi: 2017

Tiivistelmä:

Tutkielma käsittelee julkisia hankintoja sekä hankintamenettelyjä. Vuonna 2014 oli määräaika saattaa voimaan eli implementoida EU:n uusi direktiivi julkisista hankinnoista. Direktiivi sisältää myös uusia hankintamenettelyjä. Tutkimuksessa käsitellään yksi uusista hankintamenettelyistä, innovaatiokumppanuus. Menettely on aikalailla uusi vielä. Tämä tutkimus on kirjoitettu lainopillisin keinoin eli tutkimalla voimassaolevaa oikeutta ja oikeuskirjallisuutta. Tutkimuksen tarkoitus on käydä läpi tätä hankintamenettelyä ja osoittaa, että sen käyttämisestä olisi hyötyä monestikin. Toki kolikolla on aina kaksi puolta. Tutkimuksen on tarkoitus osoittaa vielä, että Suomessa julkisen talouden kestävyysvaje olisi kurottavissa pienemmäksi, jos julkisia hankintoja tehtäisiin innovatiivisella tavalla.

Avainsanat: julkiset hankinnat, hankintamenettelyt, innovaatiokumppanuus, hankintayksikkö, hankintasopimus, velvoiteoikeus

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön X

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi X

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi X (vain Lappia koskevat)

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet	IV
Lyhenteet	XII
1.Johdanto.....	1
2. Oikeustieteen metodista.....	4
2.1 Mikä on oikeustieteen metodi?	4
2.2 Mihin tekijöihin metodi jakaantuu?	4
2.3 Metodin tutkimustehtävästä	5
3. Innovaatiokumppanuudesta pähkinän kuorella	8
3.1 Innovaatiokumppanuus, mitä se on?	8
3.2 Mihin innovaatiokumppanuudella pyritään?	11
3.3 Miksi innovaatiokumppanuus on tutkimisen arvoista?	12
4. Yleistä julkisista hankinnoista.....	13
4.1. Julkisten hankintojen määrittämisestä	13
4.2 Innovaatiokumppanuudesta	14
4.3 Vanhasta direktiivistä uuteen sääntelyyn	19
4.4 Esikaupallisista hankinnoista.....	21
4.5 Innovaatioiden sekä innovatiivisten tuotteiden hankkimisesta	27
4.5.1 Innovaatioiden tavoitteet	27
4.5.2 Menettely hankinnoissa	29
4.5.3 Tuloperusteiset hankinnat	30
4.5.4 Innovaatioiden luominen	32
4.5.5 Ehdot hankinnoissa	34
4.5.6 Innovaatiokumppanuuden luominen.....	35
4.5.7 Innovaatioiden synty.....	37
4.5.8 Innovatiivisten hankintojen hyödyt	39
4.6. Miksi innovaatioita tarvitaan ja mitä niillä tarkoitetaan?	41
4.7. Miksi sääntelyä uudistetaan? Mitä uudistuksella tavoitellaan?	43
5. Innovatiiviset julkiset hankinnat käytännön hankintatoimessa.....	45
5.1 Innovaatiokumppanuuden mahdollisuudet.....	45
5.2 Hankintayksiköt kehitystyön kumppanina sekä edistämässä uusia innovaatioita	47
5.3 Innovaatiokumppanuuden soveltamisalasta	50
5.4 Menettelyn haasteet hankintayksikön kannalta.....	51
5.5 Ymmärrystä markkinoista sekä niiden kehittämisestä	54
5.6 Innovaatiokumppanien valitsemisesta	55
5.7 Valmisteluvaihe	55

5.7.1 Huolellinen valmistelu on kaiken A ja O.....	55
5.7.2 Markkinakartoitus on teknistä vuoropuhelua.....	56
5.8 Hankintailmoituksesta käynnistyy menettely	57
5.9 Kriteerien asettaminen	59
5.9.1 Osallistujien soveltuvuus.....	59
5.9.2 Aiemmille referensseillä ei pidä olla liian suurta merkitystä	60
5.10 Valintaperusteista sekä – kriteereistä.....	63
6. Johtopäätöksiä ja muutama kokoava ajatus	67

Kuviot

Kuvio1.....	48
-------------	----

Lähteet

Oikeuskirjallisuus

Aarnio, Aulis:

- Oikeudellisen ajattelun perusteista. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1971.
- (Aarnio 1971)
- Aarnio, Aulis: Mitä lainoppi on? Forum-kirjasto. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki. KK Kirjapaino. Helsinki 1978. (Aarnio 1978)
- Laintulkinnan teoria. Helsinki. WSOY. 1989 (Aarnio 1989)

Aho Tuomas: Innovaatiokumppanuus Kehitystyö osana julkista hankintaa –käsikirja. Katsaus 339/2017 TEKES. Helsinki 2017 (Aho 2017)

Andrecka, Marta: Innovation partnership in the new public procurement regime - a shift of focus from procedural to contractual issues? Public Procurement Law Review (PPLR) 2015 (Andrecka 2015)

Apostol, Anca Ramona: Pre-commercial procurement in support of innovation: regulatory effectiveness? Public Procurement Law Review (PPLR) 2012

Arrowsmith, Sue,

- The Law of Public and Utilities Procurement. 3. painos. Thomson Reuters. 2014.(Arrowsmith 2014)
- Arrowsmith, Sue: The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK Vol.1. 3rd edition. Sweet & Maxwell 2014.

Arrowsmith, Sue – Treumer, Steen: Competitive dialogue in EU law: a critical review. Published in Arrowsmith and Treumer (eds.), Competitive dialogue in EU procurement Cambridge University Press 2012.

Clermont, Fabrizio & Fionda, Francesco: A modern approach for procuring research and innovation: the pre-commercial public procurement. European Procurement & Public Private Partnership Law Review (EPPPL) 2016 (Clermont & Fionda 2016)

Cerqueira Gomes, Pedro: The innovative innovation partnerships under the 2014 Public Procurement Directive. Public Procurement Law Review (PPLR) 2014 (Cerqueira Gomes 2014)

Edquist, Charles: Offentlig upphandling och innovation. Uppdragsforskningsrapport 2014:5. Konkurrensverket 2014.

Eskola, Salla & Ruohoniemi, Erkki, Julkiset hankinnat. Talentum 2011 (Eskola & Ruohoniemi 2011)

Halonen, Kirsi-Maria,

- Hankintasopimuksen tehottomuus. Hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entiselle sopimuskumppanille. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, yksityisoikeuden sarja A 134. Turku 2015. (Halonen 2015)
- Disclosure Rules In EU Public Procurement – Balancing Between Competition and Transparency, the Journal of Public Procurement, Vol. 16, Number 4, Winter 2016 (Halonen 2016)

Halonen Kirsi-Maria & Sammalmaa Johanna, Hankintayksikön ja potentiaalisten tarjoajien välinen vuoropuhelu julkista hankintaa valmisteltaessa. Referee-artikkeli. Defensor legis N:o 1/2017 (Halonen & Sammalmaa 2017)

Hirvonen Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011 (Hirvonen 2011)

Huikko, Katariina – Ukkola, Markus: EU:n valtiontukisääntelyn ja hankintalainsäädännön suhteesta. Lakimies 2/2014

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa.. 3. painos. Kariston Kirjapaino Oy. Hämeenlinna 2010 (Husa, ym. 2010)

Häyhä Juha(toim.) Minun metodini. Werner Söderström lakitieto. WSLT. Helsinki, 1997 (Häyhä 1997)

Kuoppamäki, Petri, Uusi Kilpailuoikeus 2012. 2. uudistettu painos. Talentum Media Oy (Kuoppamäki 2012)

Kuusniemi-Laine Anna & Takala Pilvi, Julkisten hankintojen käsikirja. Edita Publishing Oy. Helsinki. 2007 (Kuusniemi-Laine & Takala 2007)

Lindroos-Hovinheimo, Susanna, Miten lakia tulkitaan? – Erään oikeusteoreettisen kysymyksen suomalaista historiaa. Lakimies 2011. (Lindroos-Hovinheimo 2011)

Linnanmäki Pekko, EUROOPAN YHTENÄISPATENTTI - YHDISTETYN PATENTTITUOMIOISTUIMEN OIKEUSTURVA,- pro gradu- tutkielma. Lapin yliopisto 2015 (Linnanmäki 2015)

Lundström, Ilona: Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki 2011. (Lundström 2011)

Makkonen, Kaarle, Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyttinen tutkimus. Lainopillinen ylioppilastiedekunta, Helsinki 1981. (Makkonen 1981)

Määttä, Tapio: Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena, Oikeus 3/2000 (Määttä 2000)

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 3.painos. Edita. 2016 (Ojanen 2016)

Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 6. uudistettu laitos. Tietosanoma Oy 2015. (Pekkala & Pohjonen 2015)

Pyykkönen Jussi: Vaikuttavuuden hankinta: Käsikirja julkiselle sektorille. Sitran selvityksiä 115. Syyskuu 2016 (Pyykkönen 2016)

Sánchez Graells, Albert: Public procurement and state aid: reopening the debate? Public Procurement Law Review (PPLR) 2012 (Sánchez Graells 2012)

Seppänen Veikko, Informaatiohyödykkeiden kehitys ja varallisuus: varanto-oikeuksien sääntely yhteisprojekteissa, Acta Universitatis Lapponiensis, 2013 (Seppänen 2013)

Simple, Abby: Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation. Jan 2015. Viitattu 29.4.2017 Saantitapa:
https://www.innovationprocurement.org/fileadmin/editor-content/Guides/PPI-Platform_Guide_new-final_download.pdf

Telles, Pedro & Butler, Luke R.A.: Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU. Julkaistu teoksessa Lichère, Francois - Caranta, Roberto and Treumer, Steen (eds.), Novelties in the 2014 Directive on Public Procurement. Djof Publishing 2014 (Telles & Butler 2014)

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki, 1998 (Timonen 1998)

Työ- ja elinkeinoministeriö. Direktiivin välitön oikeusvaikutus ja siirtymäkauden soveltaminen sekä muutokset soveltamisalassa, Markus Ukkola. Työ- ja elinkeinoministeriö. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016).

Ukkola, Markus: Julkisten ja yksityisten tahojen kumppanuusjärjestelyiden kilpailuttamisvelvollisuudesta. Edilex 2011/14. (Ukkola 2011)

Vedenkannas, Matti: Kumppanuus ja julkiset hankinnat. Lakimies 2/2008. (Vedenkangas 2008)

Yliherva, Jukka: Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64. Helsinki 2006. (Yliherva 2006)

Virallislähteet

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimustentekomenettelyjen yhteensovittamisesta

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2014/24/EU, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (Direktiivi 2014/24/EU)

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista KOM (2011) 895 lopullinen

Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI julkisista hankinnoista KOM (2011) 896 lopullinen

Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI käyttöoikeussopimusten tekemisestä KOM (2011) 897 lopullinen

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (HE 50/2006 vp.)

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp.)

Komission tiedonanto, Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 lopullinen

Komission yhteenveto jäsenvaltioiden esikaupallisten hankintojen ohjeistuksista 2016(Komissio 2016b)

Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvoston kanslia

Tax reforms in EU Member States 2013 Economic and Financial Affairs Viitattu 13.9.2016.Saantitapa:http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/ee5_en.htm

Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. EUROPEAN ECONOMY 5/2013 Nähty 7.9.2016

Talousvaliokunnan mietintö TaVM 31/2016 vp. (TaVM 31/2016)

Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta

Viranomaislähteet

Hankintailmoitus: Robotiikka- ja keinoälyratkaisut Helsingin kaupungin keskustakirjastoon. Viitattu 29.4.2017. Saantitapa:

<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/notice/view/2017-010547>

Kajala Jussi: Impulsseja. Innovatiiviset julkiset hankinnat:

Miten kurotaan umpeen puolet Suomen kestävyysvajeesta? Kalevi Sorsa – säätiö Syyskuu 2015.

Tilastokeskus. Julkisyhteisöjen kokonaismenot suhteessa bruttokansantuotteeseen sekä vuoden 2014 rahassa. (Tilastokeskus 2014)

Internet

European Innovation Scoreboard 2016. Main report. Viitattu 15.3.2017 Saantitapa: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17822>

Helsingin Sanomat, mielipidekirjoitus 14.6.2015. Viitattu 23.9.2016. Saantitapa <http://www.hs.fi/mielipide/a1434161086504>

Innovaation määritelmä. Viitattu 7.9.2016. Saantitapa <http://www.stat.fi/meta/kas/innovaatio.html>

Kauppalehti,

- Selvät pelisäännöt hankintalakiin, pääkirjoitus 27.4.2016
- Julkisilla hankinnoilla kasvua pk-yrityksille, Debatti-palstalla 7.3.2016

Mitä mahdollisuuksia uudet hankintasäännöt tuovat yrittäjille? Uudistuvat julkiset hankinnat –seminaari, Akava 6.2.2015 Vanhempi hallitussihteeri, OTL Markus Ukkola TEM (Ukkola 2015) Viitattu 23.3.2017. Saantitapa: https://www.akavalainen.fi/files/14647/Mita_mahdollisuuksia_uudet_hankintasaannot_tuovat_yrittajille_Markus_Ukkola.pdf

Procurement of innovation Platform. Viitattu 13.9.2016. Saantitapa <https://www.innovation-procurement.org/>

Ramm-Schmidt, Michaela & Mannonen Matti, Julkisten hankintojen uusi direktiivi hyvä vai paha diaesitys Teknologiateollisuudelle

Reboot Finland. Viitattu 31.3.2017 Saantitapa: <http://tem.fi/reboot-finland>

Tekesin internet-sivut: Hyvät käytänteet innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa. Innovatiivisuus voi näkyä monella tapaa. Viitattu 3.5.2017 Saantitapa

<http://www.hankinnat.fi/fi/ajankohtaista/innovatiivisuus-voi-nakya-monella-tapaa>

Tilastokeskus 2014 Viitattu 3.9.2016 Saantitapa: <http://www.stat.fi/meta/kas/innovaatio.html>

Tuottavuus- ja tuloksellisuustyö Viitattu 3.9.2016. Saantitapa
http://www.tuottavuustyö.fi/menestyva_tyopaikka/innovaatiot

Suomen yrittäjät ry: Tiedote Hankintalaki uudistuu – pk-yritysten asema ja kilpailun toimivuus paranevat Viitattu 4.5.2017. Saantitapa

<https://www.yrittajat.fi/tiedotteet/538134-hankintalaki-uudistuu-pk-yritysten-asema-ja-kilpailun-toimivuus-paranevat>

Muut

Julkiset hankinnat, luennot 11- 12 toukokuuta 2016, luennoitsija OTT, markkinaoikeustuomari Pertti Virtanen

Luentoja julkisista hankinnnoista 7.2.2017 OTT Kirsi-Maria Halonen

Into Seinäjoki, Hankintalainsäädäntö tutuksi kuntavaalien alla –seminaari Seinäjoki 17.3.2017

Oikeustapaukset

C- 76/97 Tögel,

C-496/99 Succhi di Frutta.

C-20/01

C-28/01 komissio v. Saksa

C-26/03 Stadt Halle

C-126/03 komissio v. Saksa,

C-337/05 komissio v. Italia,

C-446/07 Pressetext

C-91/08 Wall

C-601/10 komissio v. Kreikka

C-19/13 Fastweb

C-161/13 Idrodinamica

C-549/14 Finn Frogne

KHO 2003:74

KHO 2014:55

KHO 2016:56

KHO15.3.2016 taltio 908

Suuret kiitokseni kaikille, jotka ovat myötävaikuttaneet tutkielmani rakentumisessa!

Lyhenteet

Direktiivi 24/2014/EU	EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt julkaisevat hankinta-ilmoituksiaan
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PPLR	Public Procurement Law Review
TAVM	Talousvaliokunnan mietintö
TEKES	Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö

1.Johdanto

Kirjoitan tämän maisterintutkielman paikkaamaan tilannetta, jossa tästä uudesta innovaatiokumppanuusmenettelystä ei oikein ole vielä tietoa. Olen kiinnostunut julkisista hankinnoista, siksi kirjoitan tämän maisterin tutkielman. Tämä tutkielma on luonteeltaan deskriptiivistä eli kuvailevaa. Tässä tutkielmassani pyrin kertomaan innovaatiokumppanuusmenettelystä.

Yleensä Suomi on ollut mallioppilas EU-direktiivien implementoinnissa, eli voimaansaattamisessa, mutta suomalaisten poliittinen tahto on näköjään niin erilainen, että sen vuoksi uuden hankintalain voimaansaattaminen otti oman aikansa. Julkiset hankinnat sekä kilpailuttaminen ovat jostain syystä vaikea asia ja niistä kiistellään paljon.¹ Julkiset hankinnat kuitenkin ovat suuressa osassa Suomessa, jos mittarina käytetään rahallista arvoa, nimittäin vuosittain julkisten hankintojen arvo on suurin piirtein 35 miljardia euroa.²

Julkisissa hankinnoissa ei ole kyse vain siitä, että pyritään vastaamaan julkisen sektorin ostotarpeisiin. Hankintojen suuri taloudellinen arvo, uudenlaiset ja innovatiiviset tavat saada markkinatoimijat osallistumaan julkisen sektorin kehittämiseen on nähty mahdollisuutena vastata kansalliseen kestävyysvajeeseen, luoda uusia innovaatioita sekä uusien innovaatioiden avulla voidaan luoda kotimaisten yritysten uusia menestystarinoita. Hankinnoilla näkemykseni mukaan voitaisiin ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia, luoda hyvinvointia sekä tehostaa julkisten varojen käyttöä. Uusilla hankintadirektiiveillä ja uudella hankintalailla on tarkoituksena kaiken muun lisäksi päästä näihin tavoitteisiin. Hankintayksiköillä on suuri päättäväisyyttä siitä, miten nämä tavoitteet saavutetaan. Kolikolla on kuitenkin aina kaksi puolta. Kääntöpuolena tässä on kuitenkin lisääntyvä tarve ohjeistukselle, hyvien käytäntöjen jakamiselle ja osaamisen lisäämiselle.³ Tähän graduni pyrkii vastaamaan mutta koska aihe on uusi ja siitä on vain vähän kirjoitettu, niin jäämme odottamaan, mitä tulevaisuus tuo tullessaan.⁴

¹ Kauppalehti, 27.4.2016, pääkirjoitus.

² Halonen 2015

³ Halonen 2015 , s. 51

⁴ Aho 2017

Tarkoitukseni maisterintutkielmassani on tarkastella innovaatioiden hankintaan soveltuvia hankintamenettelyjä, joiden käyttäminen edellyttää hankintayksiköiltä sekä taloudellisia resursseja, että vankkaa juridista osaamista. Odotukset joustavampien neuvottelumenettelyiden ja innovaatiokumppanuuden osalta ovat korkealla, mutta saattaa olla, että näiden soveltaminen innovaatioiden hankintaan jää rajalliseksi. Toisaalta perusteellisella hankinnan valmistelulla ja tulostavoitteiden asettamisella voitaisiin tarjouskilpailussa hankintamenettelytavasta riippumatta tarjota markkinatoimijoille mahdollisuus kokeilla ja kehittää uusia toimintatapoja. Myöhemmin, kunhan aikaa kuluu, voi olla paremmat mahdollisuudet arvioida sitä, minkä hankintamenettelyn avulla saattaisi parhaiten saavuttaa uusia innovaatioita.⁵ Tulevaisuudessa tullee olemaan erityisen mielenkiintoisia aikoja innovatiivisten hankintojen alalla.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen⁶ yhtenä kärkihankkeena ovat julkiset hankinnat. Yhteiskunnan kannalta tärkeä asia on edistää keksintöjen ja muiden innovaatioiden tekemistä, jo kansainvälisen kilpailukyvyn säilyttämisenkin kannalta. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa on asetettu kunnianhimoinen hallituskauden tavoite: vuoteen 2019 mennessä viisi prosenttia julkisista hankinnoista pitäisi olla innovatiivisia.⁷

Olisiko tässä viidessä prosentissa julkisista hankinnoista oltava uusia markkinoille vasta tulossa olevia tuotteita tai palveluita? Ei, koska hallitusohjelmassaan hallitus tavoittelee uusien toimintatapojen omaksumista. Innovatiivinen hankinta voi olla muutakin, kuin vain uuden tuotteen tai palvelun hankkimista. Se voisi olla vaikka hankinnan tekemistä järkevämmiin, hankintalainsäädännön tarjoamien menettelyjen tehokkaampaa hyödyntämistä, hankinnan suunnittelua yhteistyössä käyttäjien ja markkinatoimijoiden kanssa tai hyväksymällä uudenlaisia kannustimia yritysten motivoimiseen, jotta palvelu kehittyisi entistä paremmaksi sopimuskaudella.⁸

Julkisten hankintojen tavoitteena on muun muassa ihmisten peruspalveluiden turvaaminen, mutta toki julkisilla hankinnoilla on muitakin tavoitteita. Kaikki julkiset hankinnat eivät tietenkään liity vain ja ainoastaan ihmisten peruspalveluihin.

⁵ Halonen 2015, s. 51. Ks. myös Kajala 2016 sekä Kajalan & Pyykösen Kauppalehden 7.3.2016 Debattipalstan kirjoitus

⁶ Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma

⁷ Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma s. 26-27

⁸ Halonen 2015, s. 31

Innovatiivisten hankintamenetelmien ja aktiivisten loppukäyttäjien mahdollistaman tiiviin käyttäjävuorovaikutuksen avulla tavoitellaan entistä korkeampaa palvelun käytettävyyttä.⁹ Käsittelen maisterin tutkielmassani erityisesti innovaatiokumppanuutta. Tarkoitukseni tässä tutkielmassa on kertoa julkisista hankinnoista uuden hankintadirektiivin ja hankintalain innovaatiokumppanuusmenettelyn kautta. Innovaatiokumppanuus-menettely on sinänsä uusi menettely, joka ei sisältynyt aiemmin voimassa olevaan hankintadirektiiviin, eikä aikaisempaan hankintalakiin. Monet haastattelemani henkilöt¹⁰ ovat olleet, sitä mieltä että innovaatiokumppanuus menettelynä on uusi, eikä ole käytännön työssä tullut vastaan. He ovat myös sanoneet, että tulevaisuudessa on varmasti hyvätkin työllisyysnäkymät tällä oikeuden alalla ja julkiset hankinnat ovat tärkeä aihe.

Hallituksen esitys uudeksi hankintalaiksi (HE 108/2016) annettiin eduskunnalle 22.6.2016.

Julkisella sektorilla innovatiiviset hankinnat, innovaatioiden hankinta ja innovatiiviset hankintamenettelyt ovat eräitä nykyhetken ajankohtaisimmista puheenaiheista¹¹ ja siksi niistä myös teen tämän gradun. Julkisella sektorilla on varmasti aina vain enemmän painetta uudenlaisten toimintatapojen omaksumiseen ja tehokkaampien ratkaisujen löytämiseen vähenevien voimavarojen, väestön ikääntymisen ja hitaan talouskasvun olosuhteissa.¹²

⁹ <http://www.hankinnat.fi/fi/ajankohtaista/innovatiivisuus-voi-nakya-monella-tapaa>

¹⁰ Olen haastatellut lakimiehiä, jotka tekevät käytännön työelämässä töitä julkisten hankintojen parissa, asianajajia ja myös hankintatoimen asiantuntijaa

¹¹ Halonen 2015. Ks. myös Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma

¹² Kajala 2015, s. 16

2. Oikeustieteen metodista

2.1 Mikä on oikeustieteen metodi?

Tyypillisesti tutkimusmetodilla muutoinkin, kuten myös oikeustieteessä, tarkoitetaan sitä tapaa, jolla tutkimus tehdään. Metodilla on myös monta muutakin käyttötapaa sekä -tarkoitusta. Tutkimuksen tekijän kannalta metodikysymykset ja metodologiset valinnat liittyvät läheisesti siihen, mitä hän tekee ja miten ymmärtää asian, jota on tekemässä. Tiedeyhteisön kannalta metodilla tarkoitetaan niitä sääntöjä ja periaatteita, joilla kontrolloidaan tutkimuksen tekemistä. Tiedeyleisöllä tarkoitetaan niitä ihmisiä, jotka arvioivat tutkimusta.¹³

Tieteellisellä metodilla tarkoitetaan kaikkia niitä sääntöjä, joiden mukaan tieteellistä tutkimusta tehdään.¹⁴ Esimerkiksi luonnontieteisiin verrattuna oikeustieteen metodissa on kyse näkökulmasta oikeuteen.¹⁵ Ei ole olemassa mitään havaittavaa asiaa, kuten luonnontieteissä, siksi oikeustieteen metodi on tärkeä. Lainopin kohdalla sen tuottamista tuloksista ei voida varmistua vertaamalla lausetta havaintoasiaan, eli todellisuuteen.¹⁶ Metodien oppimisessa on kyse oikeastaan kahdesta asiasta. Ensinnäkin metodilla hankitaan tietoa metodien työkalupakin sisällöstä sekä siitä, että harjoitellaan kyseisten työkalujen käyttämistä. Tieto-taito työkalupakin sisällöstä ja työkalujen käytöstä edellyttää myös, että nikkari tietää mihin ja miksi työkaluja käytetään eli metodien oppiminen edellyttää laajempaa metodologista tieto-taitoa.¹⁷ Perinteinen lainoppi hyödyntää lähinnä vain positiivista oikeutta ja tulkitsee sitä omista lähtökohdistaan, jolloin oikeustiede jää irralliseksi ympärillä tapahtuvasta yhteiskunnasta. Tapio Määttä on sitä mieltä, että jokaisen tutkijan jatkuvana tehtävänä on reflektoida teoreettisia ja metodisia näkökohtiaan.¹⁸

2.2 Mihin tekijöihin metodi jakaantuu?

Jotta olisi järkevää ajatella, että mitä tutkimusmenetelmiä oikeustiede käyttää ja mitkä menetelmät omaan työkalupakkiin olisi hyödyllistä ottaa mukaan, ensimmäiseksi pitää

¹³ Timonen 1998, s. 1

¹⁴ Aarnio 1978, s. 17 – 18.

¹⁵ Aarnio 1997, s. 36.

¹⁶ Aarnio 1978, s. 69

¹⁷ Hirvonen 2011, s. 10

¹⁸ Määttä 2000, s. 333. Ks. myös Linnanmäki 2015, s. 6

määritellä se, mistä oikeustieteen osa-alueesta tutkimuksessa on kyse.¹⁹ Oikeustiede terminä on osittain harhaanjohtava, koska siihen kuuluu mm. oikeusdogmatiikka, oikeussosiologia ja vertaileva oikeustiede, siksi järkevämpää olisi puhua oikeustieteistä.²⁰

Oikeustieteen perinteinen ydinalue on lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jonka tutkimuskohteena on voimassaoleva oikeus. Lainoppi selvittää voimassaolevien oikeusnormien sisältöä.²¹ Lainopin tutkimuskohteena ovat normit. Sen tuottama tieto normien todellisuudesta on luonteeltaan normatiivista tietoa eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista.²² Oikeusteorian tutkimuskohteena ovat oikeuden ja oikeustieteen yleiset kysymykset. Se käsittelee kaikille oikeudenaloille yhteisiä käsitteitä ja oikeusperiaatteita sekä voimassaolevaa oikeutta kokonaisuudessaan. Sen ydinalueeseen kuuluvat oikeuslähdeoppi, oikeuden tulkinta-, soveltamis- ja argumentaatioteoriat, oikeusnormiteoria, oikeuden pätevyysteoriat, oikeustieteen epistemologia ja metodologia.²³

2.3 Metodin tutkimustehtävästä

Oikeustieteellä ja muillakin tieteillä on sama vaatimus siitä, että tutkimuksen on tuotettava uutta tietoa. Mikäli lähteitä vain ainoastaan referoidaan, se ei ole tiedettä. Tieteen tulosten edellytetään käyneen läpi tieteen tekemisen kontrollin mutta myös uutta tietoa on pitää luoda käyttämällä jotain tiettyä metodologiaa. Jos tutkimus läpäisee tieteenalan kontrollin, voidaan sen tuloksia pitää tieteellisenä sekä uskottavina.²⁴ Lainopin avulla on tarkoitus tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta.²⁵

Yksi suurimpia haasteita tutkimustyöni alkuun saattamisessa on ollut metodien valinnassa.²⁶ Lainoppi selvittää voimassaolevien oikeusnormien sisältöä. Lainoppi väittää kahdenlaisia asioita oikeusnormeista. Nämä väitteet ovat normikannanottoja ja tulkintakannanottoja. Normikannanotot ovat väitteitä siitä, mitkä oikeusnormit kuuluvat voimassaolevaan oikeuteen.²⁷ Lainoppi osallistuu keskusteluun voimassaolevasta

¹⁹ Hirvonen 2011, s.21

²⁰ Aarnio 1978, s. 69

²¹ Hirvonen 2011, s.21

²² Aarnio,1978, s. 64

²³ Hirvonen 2011, s. 27

²⁴ Häyhä (toim.) 1997, s. 19

²⁵ Aarnio, 1978, s.69

²⁶ Linnanmäki 2015, s. 6

²⁷ Hirvonen 2011, s. 22

oikeudesta ja sen tuottamilla tulkintakannanotoilla ja systematisoinneilla on asema oikeuslähdeopissa.²⁸

Aarnion mukaan lainoppi tutkii oikeusnormeja, niiden ajatussisältöjä, joista oikeusnormilauseet antavat informaatiota. Lainoppinut on siten vangittuna kielen maailmaan. Siksi lainopin keskeisenä menetelmänä on tulkinta. Lainoppi on oikeudellisia tekstejä tutkiva tulkintatiede. Se on merkitysten tiedettä. Siksi lainopin metodit ovat ennen kaikkea tulkinnan menetelmiä.²⁹

Aulis Aarnion mukaan yleisessä muodossa laintulkinnan voidaan katsoa olevan deskriptiivistä lainoppia, eli kuvailevaa. Usein oikeusdogmatiikka keskittyy kuvaamaan muun muassa lakitekstejä, lainvalmistelutöiden lausuntoja sekä ennakkotapauksia. Deskriptio ei silti aina tarvitse olla toistavaa siinä mielessä, että ilmaistaisiin lakitekstin sanat sellaisenaan. Deskriptioon liittyy Aarnion mukaan usein myös analyyttisiä piirteitä sikäli, että kirjoittaja voi purkaa tekstin osiinsa ja kuvata ne tilanteet, jotka laki ottaa huomioon ja osoittaa siten ne seuraamukset, jotka näihin tilanteisiin on kytketty.³⁰

Kielen monimerkityksisyyden johdosta on harhaanjohtavaa sanoa, että lainoppi objektiivisesti kuvaa oikeusnormilauseen taustalla olevaa totuutta eli lauseen ilmaisemaa oikeusnormia. Oikeusnormilause antaa informaatiota oikeusnormin ajatussisällöstä, jota lainoppi tulkinnallaan pyrkii selvittämään, selventämään, täsmentämään ja ilmaisemaan. Normien tulkinnassa ei ole kyse siitä, mikä jonkin oikeusnormilauseen merkityssisältö on, vaan siitä, minkä merkityksen tulkitsija sille antaa. Tulkinta on merkityssisällön antamista, ei sen toteamista.³¹ Kielestä ja sen luonteesta seuraa objektiivisen tulkinnan mahdottomuus ja tämän vuoksi tulkinta on aina osittain subjektiivista.³² Lainopin metodiopin kannalta olennaisen tärkeää on tiedostaa oman toiminnan luonne eli se, että lainoppi tuottaa tulkinnan menetelmillä oikeusnormin merkityssisällön.³³

Aulis Aarnio puhuu ”lainopillisesta tiedonintressistä” tarkoittaen lainopille tieteiden yhteiskunnallisessa työnjaossa tullutta tehtävää vastata oikeusjärjestyksen sisältöä

²⁸ Hirvonen 2011, s.33

²⁹ Hirvonen 2011, s. 36

³⁰ Aarnio 1971, 90

³¹ Makkonen 1981, s.132

³² Lindroos-Hovinheimo 2011, s. 297

³³ Hirvonen 2011, s.37

koskevaan kysymykseen. Tämä on tietysti sellainen kysymys, johon ajattelisin, että tulevassa gradussani on pystyttävä vastaamaan.

Pääasiallisesti oikeustieteelliset tutkimukset ovat lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa ja sen vuoksi sitä voidaan pitää oikeustieteellisen tutkimuksen eräänlaisena perusmetodina.³⁴

Tutkielmani metodi on oikeusdogmatiikkaa, eli perinteistä lainoppia siinä mielessä, että tässä pyritään kertomaan voimassa olevan lain sekä direktiivien sisällöt. Lainoppi systematisoi sekä tulkitsee oikeusnormeja.³⁵ Eli tarkoituksenani on systematisoida se juridinen toimintaympäristö, jossa olevan aukon menettelynä innovaatiokumppanuus mahdollistaisi. Systematisointi tarkoittaa oikeudellisten käsitteiden konstruointia ja säännösten systematisointia niiden avulla. Tulkinta tarkoittaa oikeussäännösten sisällön selvittämistä sekä niiden mahdollista soveltamista.³⁶ Tutkimusmenetelmänä käytän tutkielmassani tekstianalyysiä.³⁷ Vaikka innovaatiokumppanuus on direktiivin ja nykyisin voimassa olevan lainkin tasolla voimassa, sitä ei ole käytetty Suomessa vielä paljoa.

³⁴ Husa ym. 2010, s. 20

³⁵ Aarnio 1989, 48.

³⁶ Aarnio 1978, s.52

³⁷ Husa ym. 2010, s. 25

3. Innovaatiokumppanuudesta pähkinän kuoressa

3.1 Innovaatiokumppanuus, mitä se on?

Innovaatioilla tarkoitetaan uuden tavarahan, palvelun tai urakan hankkimista, jota markkinoilla ei vielä ole olemassakaan.³⁸ Uudessa hankintadirektiivissä (2014/24/EU) ja sen 31 artiklassa on aivan upouusi menettely, innovaatiokumppanuus. Innovaatiokumppanuus on uusi hankintamenettely innovatiivisille tuotteille ja palveluille. Tämän menettelyn tarkoituksena on kannustaa uusien innovaatioiden kehittämiseen neuvottelemalla sekä antaa rajoitettu yksinoikeus tuotteen tuotantoon. Innovaatiokumppanuus mahdollistaa yrityksen ja hankintayksikön välisen pitkäaikaisen yhteistyön, jonka seurauksena saattaa mahdollisesti syntyä vielä uusiakin innovaatioita. Kehitystyön tuloksena saavutettu innovaatio voidaan mahdollisesti hankkia sovittujen vaatimus- ja hintatason mukaan suorahankintana.³⁹ Innovaatiokumppanuusmenettelyä saa käyttää vain silloin, kun hankintayksikkö voi osoittaa tarpeensa sellaiselle tuotteelle, palvelulle tai urakalle, jota ei ole nyt jo markkinoilta saatavissa.⁴⁰

Työ- ja elinkeinoministeriön hankintadirektiivin pohjalta annetussa mietinnössä todetaan innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen hankinnoista, niin, että julkisia hankintoja ei ole Euroopassa juurikaan käytetty innovaatioihin, vaikka jo vuoden 2004 EU:n hankintadirektiivit⁴¹ tarjoavat siihen mahdollisuuksia⁴²

Innovaatiokumppanuudella ei tarkoiteta vain tutkimuksen ja tuotekehityksen tukemista, prototyypin hankkimista vaan myös laajemman innovatiivisen uutuustuotteen tai palvelun hankkimista. Uutta tuotetta tai palvelua voidaan kehittää koko sen elinkaaren ajan.⁴³ Innovatiivisten tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankkiminen vaikuttaa olennaisesti julkisten palvelujen tehostumiseen sekä niiden laadun paranemiseen. Innovaatiokumppanuus auttaa saamaan parhaan vastineen julkisille varoille ja saavuttamaan entistä laajempia taloudellisia, yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä hyötyjä kannustamalla uusien ideoiden syntymistä, muuttamalla ideat

³⁸ Tilastokeskuksen internet-sivut: <http://www.stat.fi/meta/kas/innovaatio.html>

³⁹ Pekkala & Pohjonen. s. 59

⁴⁰ Ibid

⁴¹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2004/18/EY,

⁴² Työ- ja elinkeinoministeriö, 2015c s. 31 ja komission tiedoksianto KOM (2010) 546 lopullinen s. 17.

⁴³ Tilastokeskuksen internet-sivut: <http://www.stat.fi/meta/kas/innovaatio.html>

innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi ja edistämällä siten talouskasvua. Uudessa innovaatiokumppanuusmenettelyssä hankintayksiköillä olisi mahdollisuus luoda pitkäaikaisia kumppanuuksia uusien, innovatiivisten tuotteiden, palvelujen tai rakennusurakoiden kehittämistä ja myöhempää hankkimista varten.

Uudessa hankintadirektiivissä 2014/24/EU ja sen 31 artiklassa säädetään, että innovaatiokumppanuuksissa kaikki halukkaat talouden toimijat voivat jättää osallistumishakemuksen hankintailmoituksen perusteella toimittamalla tiedot, jotka hankintaviranomainen vaatii laatuun perustuvaa valintaa varten.

Hankinta-asiakirjoissa hankintaviranomainen määrittelee innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan, jota ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo saatavilla olevia tuotteita, palveluja tai rakennusurakoita. Sen on ilmoitettava, mitkä tämän kuvauksen osat sisältävät vähimmäisvaatimukset, jotka kaikkien tarjousten on täytettävä. Vaatimukset on esitettävä riittävän täsmällisesti, jotta talouden toimijat voivat kartoittaa tarvittavan ratkaisun luonteen ja laajuuden ja päättää, jättävätkö ne menettelyyn osallistumista koskevan hakemuksen. Hankintaviranomainen voi päättää perustaa innovaatiokumppanuuden joko yhden tai useamman sellaisen kumppanin kanssa, jotka toteuttavat erillisiä tutkimus- ja kehittämistoimintoja.⁴⁵

Menettelyyn saavat osallistua ainoastaan sellaiset yritykset, joille hankintaviranomainen esittää kutsun arvioituaan toimitetut tiedot. Hankintaviranomaiset voivat rajoittaa menettelyyn osallistumaan kutsuttavien sopivien ehdokkaiden lukumäärää uuden hankintadirektiivin 65 artiklan perusteella. Hankintasopimusten ainoa tekoperuste saa olla hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen valitseminen 67 artiklan mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tuotteen ei tarvitsisi olla hinnaltaan halvin.⁴⁶

Uuden hankintadirektiivin mukaan innovaatiokumppanuus on jäsenneltävä peräkkäisiin vaiheisiin, jotka vastaavat tutkimus- ja innovointiprosessin eri vaiheita. Näihin voi kuulua tuotteiden valmistaminen, palvelujen suorittaminen tai rakennusurakan valmistuminen. Innovaatiokumppanuudessa on asetettava kumppaneille välitavoitteita ja määrättävä korvauksen suorittamisesta asianmukaisina erinä. Hankintaviranomaisella on oikeus tavoitteiden perusteella kunkin vaiheen jälkeen oikeus päättää innovaatiokumppanuus tai, jos innovaatiokumppanuus on perustettu useiden kumppanien kanssa, vähentää

⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

⁴⁶ HE 108/2016 vp.

kumppaneiden lukumäärää päättämällä yksittäisiä hankintasopimuksia, jos hankintaviranomainen on ilmoittanut hankinta-asiakirjoissa näistä mahdollisuuksista ja niiden käyttämisen ehdoista.

Jos hankintadirektiivin innovaatiokumppanuutta käsittelevässä artiklassa ei muuta säädetä, hankintaviranomaisten pitää neuvotella tarjoajien kanssa näiden jättämistä alustavista sekä myöhemmistä tarjouksista, paitsi ei lopullisista tarjouksista sen takia, että sisältöä voidaan tarvittaessa parantaa. Tosin tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksista eikä sopimuksen tekoperusteista neuvotella.⁴⁸

Neuvottelujen kuluessa hankintaviranomaisten on kohdeltava kaikkia tarjoajia yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Hankintaviranomaiset eivät saa antaa syrjivällä tavalla tietoja, jotka saattavat asettaa joitakin tarjoajia muita parempaan asemaan. Niiden on ilmoitettava kirjallisesti kaikille tarjoajille, joiden tarjouksia ei ole hylätty, kaikista teknisen eritelmän tai muiden hankinta-asiakirjojen muista kuin vähimmäisvaatimuksia koskevista muutoksista. Kyseisten muutosten johdosta hankintaviranomaisten on varattava tarjoajille riittävästi aikaa muuttaa tarjouksiaan sekä esittää muokatut tarjouksensa tarvittaessa uudestaan.⁴⁹

Hankintaviranomaiset eivät saa paljastaa muille osallistujille minkään neuvotteluihin osallistuvan ehdokkaan tai tarjoajan antamia luottamuksellisia tietoja ilman tämän suostumusta. Suostumuksella pitää viitata nimenomaisiin tietoihin.⁵⁰

Neuvottelut innovaatiokumppanuusmenettelyistä voidaan toteuttaa vaiheittain neuvoteltavien tarjousten määrän rajoittamiseksi soveltamalla hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa ilmoitettuja hankintasopimuksen tekoperusteita. Hankintaviranomaisen on ilmoitettava tällaisen mahdollisuuden käyttämisestä hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa.⁵¹

Ehdokkaiden valinnassa hankintaviranomaisten on pitää valita ehdokkaat kriteereillä, joilla arvioidaan ehdokkaiden valmiuksia tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Vain sellaiset yritykset, jotka

⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

⁵¹ Ibid

hankintaviranomainen on kutsunut vaadittujen tietojen arvioinnin perusteella, voivat esittää tutkimusta ja kehittämistä koskevia hankkeita, joilla pyritään täyttämään hankintaviranomaisen määrittelemät tarpeet, joita ei voida jo markkinoilla olemassa olevilla ratkaisulla saavuttaa. Hankintaviranomainen määrittelee hankinta-asiakirjoissa teollis- ja tekijänoikeuksiin sovellettavat järjestelyt. Useiden kumppanien kanssa perustetun innovaatiokumppanuuden tapauksessa hankintaviranomainen ei saa paljastaa toisille kumppaneille ratkaisuja, joita yksi kumppaneista on ehdottanut, eikä muita kumppanin innovaatiokumppanuuden puitteissa tiedoksi antamia luottamuksellisia tietoja ilman kyseisen kumppanin nimenomaista yksilöityihin tietoihin perustuvaa suostumusta.⁵²

Uusi hankintadirektiivi säättää vielä, että hankintaviranomaisen pitää varmistua siitä, että kumppanuuden rakenne ja erityisesti eri vaiheiden kesto ja arvo ilmentävät ehdotetun ratkaisun innovatiivisuusastetta sekä tutkimus- ja innovointitoimien kokonaisuutta sellaisen innovatiivisen ratkaisun kehittämiseksi, jota ei ole olemassa markkinoilla. Tavarantoimitusten, palvelujen tai rakennusurakoiden ennakoitu arvo ei saa olla kohtuuton suhteessa niiden kehittämiseksi tehtyyn investointiin.⁵³

3.2 Mihin innovaatiokumppanuudella pyritään?

Innovaatiokumppanuuden tavoitteena on innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen ja tämän tuloksena tuotettavien tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden ostaminen, jos ne vastaavat hankintaviranomaisten ja osallistujien sopimaa suoritustasoa sekä enimmäiskustannuksia.⁵⁴ Innovatiivisista julkisista hankinnoista on hyötyä niin julkisen sektorin toiminnan tehostamisessa kuin siinäkin, että silloin kasvaa lisää menestyviä yrityksiä. Yhteiskunnalliset hyödyt fiiksusti tehdyistä hankinnoista voivat olla parhaimmillaan järjestyttävän hyviä. Ne ovat olleet historiallisesti ajateltuna avainasemassa muun muassa Internetin, GPS-paikannusteknologian ja kosketusnäyttötekniologian kehittämisessä ja kehittämisessä.⁵⁵

Innovaatiokumppanuusmenettely saattaa muuttaa markkinoita, parantaa kilpailua ja sitä kautta kannustaa yrityksiä parempiin innovaatioihin, laskea kustannuksia, sekä nostaa

⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

⁵³ Ibid

⁵⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

⁵⁵ Kajala 2015, s. 6

työllisyysastetta. Toki tuotteet ja palvelutkin saattaa olla parempia, tehokkaampia sekä halvempia tavalliselle kuluttajalle.

3.3 Miksi innovaatiokumppanuus on tutkimisen arvoista?

Mielestäni aihetta on tutkittava, koska innovaatiokumppanuus käsitteenä on uusi, vaikka hankintadirektiivi on jo voimassa olevaa oikeutta. Euroopan unionin oikeuden mukaan direktiivin säännöksillä voi olla jäsenvaltioissa ns. välitön oikeusvaikutus (direct effect). Se mahdollistaa, sen että jokainen Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen voi vedota direktiivin sisältöön kansallisissa tuomioistuimissa niissäkin tapauksissa, että kansallinen sääntely aiheesta puuttuisi. Välitön oikeusvaikutus edellyttää, että direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia, riittävän selkeitä ja tarkkarajaisia.⁵⁷ Direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia eli niitä on pakko noudattaa. Riittävän selkeitä ne ovat silloin, jos jokainen pystyy sanomaan, että mitä asiaa mikäkin artikla koskee, eikä ole tulkinnanvaraisuutta siitä, mitä asia koskee. Silloin ne ovat myös tarkkarajaisia.

Viranomainen ei saa vedota yksityistä henkilöä vastaan sellaiseen seikkaan, jota se ei itse ole saattanut voimaan kansallisesti. EU-tuomioistuin katsonut ratkaisussa C- 76/97 Tögel, että yksityisen henkilön vetoaminen direktiivin säännökseen edellyttää, että sopimus on tehty kyseisen direktiivin täytäntöönpanolle säädetyn määräajan umpeuduttua. Työ- ja elinkeinoministeriön tulkinnan mukaan hankintadirektiivin sääntöjä sovelletaan menettelyihin, jotka on aloitettu 18.4.2016 tai sen jälkeen.⁵⁸

Innovaatiokumppanuus käsitteenä ei ole nähdäkseni lähellekään selvä ja menettely, joka on uusi, ei nähdäkseni myöskään ole sitä, joten luulisin, että ns. tilausta tälle tutkimukselle olisi. Maisterintutkielmassani olen keskittynyt alkuvuodesta 2017 voimaan tulleeseen hankintalakiin.

Uusi hankintalaki tulee säilymään olennaisilta osiltaan vanhan hankintalain kaltaisena. Tätä kirjoitettaessa on oikeuskirjallisuutta ollut hyödynnettävissä vanhan hankintalain osalta. Uudesta hankintalaista ei ole olemassa paljoa oikeuskirjallisuutta Suomessa. Tätä

⁵⁷ Ojanen, 2016

⁵⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö, 2016, s.11, jossa on kerrottu direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta, siirtymäkauden soveltamisesta sekä muutoksista soveltamisalaan

kirjoitettaessa on nojaututtu aika paljon EU-oikeuden lähteisiin, tosin kyllä kotimaistakin oikeuskirjallisuutta sekä oikeuskäytäntöä hyödynnetty soveltuvilta osin. Innovaatiokumppanuus -artiklan sisältö ja sen soveltaminen tulee kuitenkin vasta näkymään myöhemmin, kun asiasta saadaan kunnolla sekä kotimaista, että EU-oikeuskäytäntöä.

4. Yleistä julkisista hankinnoista

4.1. Julkisten hankintojen määrittelemisestä

Julkiset hankinnat ovat tavara- ja palveluhankintoja tai rakennusurakoita, joilla tilaajana on joko valtion, kunnan viranomainen tai jokin muu julkisyhteisö. Julkisyhteisöjen määräysvallan alaisena toimivien yhteisöjen tekemiin hankintoihin soveltuu laki julkisista hankinnoista.⁵⁹ Julkisia hankintayksiköjä ovat esim. valtio, kunnat ja niiden alaiset organisaatiot, peruspalveluiden tuottajat kuten vesi- ja energialaitokset, terveydenhoidon yksiköt, julkinen liikenne ja valtion liikelaitokset.⁶⁰

Suomessa julkisilla hankinnoilla on rahallisella arvonsa takia suuri rooli, nimittäin vuosittain julkisten hankintojen arvo on suurin piirtein 35 miljardia euroa. Tekesin vaikuttavuusarvioinnin asiantuntijan Jussi Kajalan mielestä julkisen talouden haasteisiin voitaisiin vastata innovatiivisilla hankinnoilla.⁶¹ Jotta tämä toteutuisi ja onnistuisi, pitäisi olla paljon enemmän yhteistä tahtoa, onnistumistarinoita sekä niiden jakamista. Nähdäkseni pitäisi myös kokeilla rohkeasti uusia toimintatapoja.

Kun vertaa valtiovarainministeriön hallituskaudelle 2015- 2019 laskemaan 6 miljardin euron kestävyysvajeeseen on tämä 35 miljardia euroa suuri summa.⁶² Historiallisesti tarkastellen ensimmäiset EU:n hankintadirektiivit, joissa säädettiin julkisten hankintojen kilpailutuksesta sekä tarjousten käsittelemisessä ja valinnan suorittamisessa

⁵⁹ Tässä tutkielmassa käytän nimeä hankintalaki

⁶⁰ Eskola & Ruohoniemi 2011, s. 17

⁶¹ Kajala 2015, s. 1

⁶² Valtiovarainministeriö 2015

noudatettavista periaatteista ja joilla alettiin sääntelemään jäsenvaltioiden hankintayksiköiden toimintaa, annettiin 1970-luvun alussa.⁶³

Suomessa EU:n direktiivit saatettiin voimaan lailla julkisista hankinnoista (1505/1992), joka tuli voimaan samanaikaisesti lyhytaikaiseksi jääneen ETA-sopimuksen kanssa vuoden 1994 alusta.⁶⁴ Hankintadirektiivit implementoitiin osaksi Suomen oikeusjärjestelmää, jo ennen kuin olimme EU-jäseniä 1.1.1995 alkaen. Julkisia hankintoja koskevalle sääntelyllä on ollut viime vuosina ominaista sääntelyn yksityiskohtaistuminen ja monimutkaistuminen.⁶⁵

Mikäli innovaatiokumppanuus perustetaan usean eri kumppanin kanssa, silloin on erityisesti innovatiivisten ideoiden ja liikesalaisuuksien suojaamiseen kiinnitettävä huomiota. Hankintayksiköitä voi helposti houkutella ”poimia rusinat pullasta” ainakin silloin, jos on mahdollista, että eri toimijoiden ratkaisut saattaisivat olla toisiaan täydentäviä ja tällä tavalla päästäisiin hankintayksikön haluamaan lopputulokseen.⁶⁶ Eri tarjoajien tarjoamien ratkaisuvaihtoehtojen yhdistämisestä on keskusteltu jo aiemmin voimassa olleiden direktiivien aikana kilpailullisen neuvottelumenettelyn yhteydessä.⁶⁷ Tätä cherry-picking -ilmiötä on pidetty ongelmallisena ja se saattaa johtaa siihen, etteivät tarjoajat ole halukkaita lähtemään mukaan menettelyihin, joissa riskinä on ideoiden päätyminen kaikkien muiden markkinatoimijoiden toteuttavaksi tai niiden yhdistäminen toisen markkinatoimijan kehittämään tuotteeseen, tavaraan tai palveluun.⁶⁸ Liikesalaisuuksien säilymiseen ja ideoiden luottamuksellisuusvaatimukseen on kiinnitetty erityistä huomiota hankintadirektiivissä.⁶⁹ Tosin mielestäni nämä kyllä vaativat jatkotutkimusta.

4.2 Innovaatiokumppanuudesta

Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla saavutettavissa olevat hyödyt ovat merkittäviä. Vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksessa hankintayksiköt saivat käyttöönsä entistä tehokkaampia työkaluja innovaatioiden hankintaan. Tosin jo edelliseen direktiiviin ja

⁶³ HE 108/2016 vp s.5

⁶⁴ Kuoppamäki 2012, s.346

⁶⁵ Kuoppamäki 2012, s.346-347

⁶⁶ Ibid. Ks. myös Andrecka 2015, s. 57

⁶⁷ Komissio 2005, s. 7. Ks. myös kilpailullisesta neuvottelumenettelystä myöhemmin

⁶⁸ Arrowsmith & Treumer 2012, s. 64

⁶⁹ Halonen 2015, s.50

kansalliseen hankintalakiin sisältyneet menettelyt ovat tarjonneet mahdollisuuden etsiä ja löytää uusia ratkaisuja julkisen sektorin palvelutarpeisiin.⁷⁰

Uuden hankintadirektiivin (2014/24/EU) eräänä tarkoituksena on innovaatioiden syntyminen ja niiden määrän kasvattaminen sekä niiden lisääntyvä hyödyntäminen julkisella sektorilla.⁷¹ Tavoitteeseen pyritään muun muassa uudella innovaatiokumppanuusmenettelyllä sekä joustavoittamalla muiden neuvotteluja sisältävien hankintamenettelyiden käyttämisestä. Muita hankintamenettelyjä ovat avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus, suunnittelukilpailu, dynaaminen hankintajärjestelmä, puitejärjestely ja suora hankinta.⁷²

Innovaatiotoiminta, johon voisi laskea mielestäni myös uudessa hankintadirektiivissä olevan innovaatiokumppanuus -käsitteen, on yksi markkinoiden taloudellisen tehokkuuden puolesta puhuva tekijä, jonka pitäisi tuoda tehokkuusetuja niin yksityisille talouden toimijoille, kuin koko yhteiskunnalle. Perusteena tälle asialle on se, että uusista innovaatioista käyty kilpailu nähdäkseen parhaimmillaan sekä laskee kuluttajien niihin perustuvista hyödykkeistä maksamia hintoja että tuottajien kustannuksia, mutta lisää samalla hyödykkeiden laatua ja käytettävyyttä.⁷³

Innovaatiokumppanuusmenettelyn monimutkaisuus ja epävarmuus siitä, syntyykö kumppanuuden seurauksena hyödynnettävissä olevaa innovatiivista ratkaisua, voi rajoittaa hankintayksiköiden ja markkinatoimijoiden kiinnostusta menettelyn soveltamiseen ja siihen osallistumiseen. Jotta uutta kumppanuusmenettelyä voitaisiin hyödyntää tehokkaasti, tulisi hankintayksiköillä olla käytössään paitsi juridista, myös sitä tukevaa rautaista kaupallistakin osaamista.⁷⁴

Ensimmäistä kertaa hankintadirektiivi ja Suomen uusi hankintalaki sisältävät innovaation määritelmän. Lain esitoiden, lain ja hankintadirektiivin mukaan ”Innovaatioilla tarkoitetaan sellaista uutta tai merkittävästi parannetun tavaran, palvelun tai menetelmän,

⁷⁰ Halonen 2016

⁷¹ Hankintadirektiivi 2014/24/EU, johdannosta kohdat 47–49, Komission tiedonanto 2010 s. 13 sekä Eurooppa 2020 -strategian ”Innovaatiounioni” kuvaus

⁷² Halonen 2015, s.31-32. Muista hankintamenettelyistä ks hankintalaki (1397/2016) ja esim. Halosen sekä Virtasen pitämät luennot Lapin yliopistossa

⁷³ Seppänen 2013, s.276

⁷⁴ Halonen 2015, s. 31

tuotanto- ja rakennusprosessin, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikoilla tai ulkoisissa suhteissa, joiden tarkoituksena on esimerkiksi auttaa ratkaisemaan yhteiskunnallisia haasteita tai Eurooppa 2020- strategian tukeminen.”⁷⁵

Innovaatiokumppanuus on uusi käsite, joka on hankintadirektiivissä nyt ensimmäistä kertaa. Aiemmin tuota käsitettä ei edes ollut laissa eikä nyt käsiteltävänä olevassa direktiivissä.

T&K-palvelujen osto ei ole myös aikaisemmin ollut hankintalain alasta ellei hyöty kohdistu yksinomaan hankintayksikölle, joka maksaa työn kokoisuudessa.⁷⁶

Uudessa hankintalaissa toive innovatiivisten hankintojen tekemiseen sisältyy lain tavoitteisiin. Hallituksen esityksessä 108/2016 uuden hankintalain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on julkisten varojen käyttämisen tehostaminen, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävi n hankintojen tekemisen edistäminen, sekä turvata yrityksille ja muille yhteisö lle oikeus tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa tasapuolisten mahdollisuuksien mukaan.⁷⁷ Direktiivin mukanaan tuoma uusi asia on se, että hankintayksikkö kilpailuttaa tuotekehityksen, mutta voi tehdä kehitetyn tuotteen, palvelun tai urakatyön hankinnan myös suoraan ensimmäisen vaiheen voittaneelta kumppanilta tai kumppaneilta ilman uutta kilpailutusta. Esikarsinnassa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi ehdokkaiden kokemus myös osaaminen tutkimus- ja kehittämispalveluissa.⁷⁸

Innovaatiokumppanuutta käsittelevän direktiivin artiklan mukaan innovaatiokumppanuusmenettelyissä kaikki halukkaat taloudelliset toimijat voivat jättää osallistumishakemuksen hankintailmoituksen perusteella toimittamalla tiedot, jotka hankintaviranomainen vaatii laatuun perustuvaa valintaa varten. Toisaalta tämä eräällä tavalla kuitenkin on ollut nyt ja aina hankintadirektiiveissä, koska tämä tarkoittaa mielestäni tavallista tarjouspyyntöön vastaamista tähän mennessä.⁷⁹

⁷⁵ Hankintamenettelyt, mikä muuttuu? Julkisten hankintojen neuvontayksikön seminaarin 21.10.2013 luentorunko. Ks. myös. Hankintadirektiivi 2014/24/EU 2 (1) artiklan 22 alakohta ja HE 108/2016 s. 82.

⁷⁶ Ramm-Schmidt&Mannonen, Julkisten hankintojen uusi direktiivi hyvä vai paha diaesitys Teknologiaeteollisuudelle

⁷⁷ HE 108/2016 s. 290

⁷⁸ Ramm-Schmidt &Mannonen, Julkisten hankintojen uusi direktiivi hyvä vai paha diaesitys Teknologiaeteollisuudelle

⁷⁹ Aho 2015, s.7

Uusi tämän innovaatiokumppanuuden mukanaan tuoma asia on se, että hankintadirektiivin mukaan hankinta-asiakirjoissa hankintaviranomainen määrittelee innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan tarpeen, jota ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo saatavilla olevia tuotteita, palveluja tai rakennusurakoita. Hankintaviranomaisen on ilmoitettava, mitkä tämän kuvauksen osat sisältävät vähimmäisvaatimukset, jotka kaikkien tarjousten on täytettävä. Vaatimukset on esitettävä riittävän täsmällisesti, jotta tarjoajat voivat kartoittaa tarvittavan ratkaisun luonteen ja laajuuden ja päättää, jättävätkö ne menettelyyn osallistumista koskevan hakemuksen.⁸⁰

Hankintaviranomainen voi päättää perustaa innovaatiokumppanuuden joko yhden tai useamman sellaisen kumppanin kanssa, jotka toteuttavat erillisiä tutkimus- ja kehittämistoimintoja.⁸¹

Vähimmäismääräaika osallistumishakemusten vastaanottamiselle on 30 päivää hankintailmoituksen lähettämispäivästä. Menettelyyn voivat osallistua ainoastaan sellaiset talouden toimijat, joille hankintaviranomainen esittää kutsun arvioituaan toimitetut tiedot. Hankintaviranomaiset voivat rajoittaa menettelyyn osallistumaan kutsuttavien sopivien ehdokkaiden lukumäärää hankintadirektiivin 65 artiklan mukaisesti.⁸²

Hankintasopimusten ainoa tekoperuste saa olla hinta-laatusuhteeltaan parhaan tarjouksen valitseminen 67 artiklan mukaisesti.⁸³

Hankintadirektiivin mukaan innovaatiokumppanuuden tavoitteena on innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen ja tämän seurauksena tuotettavien tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden ostaminen, jos ne vastaavat hankintaviranomaisten ja osallistujien sopimaa tasoa sekä enimmäiskustannuksia.⁸⁴

Innovaatiokumppanuus on rakennettava peräkkäisistä vaiheista, jotka vastaavat tutkimus- ja innovointiprosessin eri vaiheita. Näihin voi kuulua tuotteiden valmistaminen, palvelujen suorittaminen tai rakennusurakan valmistuminen. Innovaatiokumppanuudessa on asetettava kumppaneille välitavoitteita ja määrättävä korvauksen suorittamisesta sopivan suuruisina erinä.⁸⁵

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Hankintadirektiivi 2014/24/EU

⁸² HE 108/2016 vp

⁸³ Hankintadirektiivi 2014/24/EU

⁸⁴ HE 108/2016 vp

⁸⁵ Hankintadirektiivi 2014/24/EU

Hankintaviranomainen voi näiden tavoitteiden perusteella päättää kunkin vaiheen jälkeen, että se päättää innovaatiokumppanuuden tai, useiden kumppanien kanssa perustetun innovaatiokumppanuuden tapauksessa, vähentää kumppaneiden lukumäärää päättämällä yksittäisiä hankintasopimuksia, jos hankintaviranomainen on ilmoittanut hankinta-asiakirjoissa näistä mahdollisuuksista sekä niiden käyttämisen ehdoista.⁸⁶

Innovaatiokumppanuus -artiklan mukaan, jos tässä artiklassa ei toisin säädetä, hankintaviranomaisten on neuvoteltava tarjoajien kanssa näiden jättämistä alustavista ja kaikista myöhemmistä tarjouksista, lopullisia tarjouksia lukuun ottamatta, niiden sisällön parantamiseksi. Kuitenkaan vähimmäisvaatimuksista ja sopimuksen tekoperusteista ei neuvotella.⁸⁷

Neuvottelujen kuluessa hankintaviranomaisten on taattava kaikkien tarjoajien yhdenvertainen kohtelu. Ne eivät saa antaa syrjivällä tavalla tietoja, jotka saattavat asettaa joitakin tarjoajia muita eriarvoiseen asemaan. Niiden on ilmoitettava kirjallisesti kaikille tarjoajille, joiden tarjouksia ei ole artiklan 5 kohdan⁸⁸ mukaisesti hylätty, kaikista teknisen eritelmän tai muiden hankinta-asiakirjojen muista kuin vähimmäisvaatimuksia koskevista muutoksista. Kyseisten muutosten johdosta hankintaviranomaisten on varattava tarjoajille riittävästi aikaa muuttaa tarjouksiaan ja esittää mukautetut tarjouksensa tarvittaessa uudelleen.⁸⁹

Hankintaviranomaiset eivät saa paljastaa muille osallistujille minkään neuvotteluihin osallistuvan ehdokkaan tai tarjoajan antamia luottamuksellisia tietoja ilman tämän suostumusta. Tällaista suostumusta ei voida antaa yleispätevän poikkeuksen muodossa, vaan se on annettava selkeästi kertomalla mitä yksilöityjä tietoja saa kertoa.

Uuden hankintadirektiivin mukaan vielä innovaatiokumppanuusmenettelyissä käytävät neuvottelut voidaan toteuttaa vaiheittain neuvoteltavien tarjousten määrän rajoittamiseksi soveltamalla hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa ilmoitettuja hankintasopimuksen tekoperusteita. Hankintaviranomaisen on ilmoitettava tällaisen mahdollisuuden käyttämisestä

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Aho 2015, s.

⁸⁸ Hankintadirektiivi 2014/24/EU. Tässä on kyse uuden hankintadirektiivin innovaatiokumppanuutta koskevasta 31 artiklan 5 kohdasta, jonka mukaan Innovaatiokumppanuusmenettelyissä käytävät neuvottelut voidaan toteuttaa vaiheittain neuvoteltavien tarjousten määrän rajoittamiseksi soveltamalla hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa ilmoitettuja hankintasopimuksen tekoperusteita. Hankintaviranomaisen on ilmoitettava tällaisen mahdollisuuden käyttämisestä hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa.

⁸⁹ Hankintadirektiivi 2014/24/EU

hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa.

Hankintadirektiivin innovaatiokumppanuus -artiklan mukaan ehdokkaiden valinnassa hankintaviranomaisten on sovellettava perusteita, joilla arvioidaan ehdokkaiden valmiuksia tutkimuksen ja kehittämisen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämisen ja toteuttamiseen sillä alalla, josta kulloinkin on kyse.

Ainoastaan sellaiset talouden toimijat, jotka hankintaviranomainen on kutsunut vaadittujen tietojen arvioinnin perusteella, voivat esittää tutkimusta ja kehittämistä koskevia hankkeita, joilla pyritään täyttämään hankintaviranomaisen määrittelemät tarpeet, joita ei voida olemassa olevilla ratkaisuilla toteuttaa.⁹⁰

Hankintaviranomainen määrittelee hankinta-asiakirjoissa teollis- ja tekijänoikeuksiin sovellettavat säännökset. Useiden kumppanien kanssa perustetun innovaatiokumppanuuden tapauksessa hankintaviranomainen ei 21 artiklan mukaisesti saa ilmaista toisille kumppaneille ratkaisuja, joita yksi kumppaneista on ehdottanut, eikä muita kumppanin innovaatiokumppanuuden puitteissa tiedoksi antamia luottamuksellisia tietoja ilman kyseisen kumppanin nimenomaista suostumusta.⁹¹

Hankintaviranomaisen on varmistettava, että kumppanuuden rakenne ja erityisesti innovaatiokumppanuuden eri vaiheiden kesto ja arvo kertovat ehdotetun ratkaisun innovatiivisuusasteesta. Joten tutkimus- ja innovointitoimien on tähdättävä sellaisen innovatiivisen ratkaisun kehittämiseksi, jota ei ole vielä saatavilla markkinoilla. Tavarantoimitusten, palvelujen tai rakennusurakoiden ennakoitu arvo ei saa olla kohtuuton suhteessa niiden kehittämiseksi tehtyyn investointiin.⁹²

4.3 Vanhasta direktiivistä uuteen sääntelyyn

Vaikka jo vuodelta 2004 olevat EU:n hankintadirektiivit antoivat innovaatiokumppanuusmenettelyille, tai tuolla nimellä sitä ei tunnettu, mahdollisuuden, sitä ei silti ole käytetty.⁹³

⁹⁰ Halonen 2015, s. 48. Ks myös Hankintadirektiivi 2014/24/EU

⁹¹ Hankintadirektiivi 2014/24/EU artikla 12

⁹² Aho 2017, s.12

⁹³ HE 108/2016 vp s.19

Hankinnat, jotka ylittävät EU-kynnysarvot niissä hankinnat tietenkin kilpailutetaan uusien direktiivien mukaisesti. EU-kynnysarvojen alle jäävissä toimitaan kansallisen lainsäädännön mukaan. Tosin nykyään uusi hankintalaki vastaa jo implementoitua hankintadirektiiviä.⁹⁴

Suurimpia kiistanaiheita lainvalmistelussa ovat olleet kynnysarvot. Nykyisessä laissa raja on 30000 €. Uudessa laissa sitä vastoin arvoksi olisi tarkoitus ottaa 60000€. ⁹⁵Se tarkoittaisi sitä, että voisi enemmän hankintoja tehdä, eikä niitä tarvitsisi kilpailuttaa. Sote-palveluissa rajaa ollaan nostamassa 100000 eurosta 300000 euroon.

Kauppalehteen kirjoittajan mukaan myös, etenkin sote-palveluissa rajan näin suuri nosto vaikuttaa omituiselta, koska yksityisten toimijoiden roolia ollaan merkittävästi kasvattamassa sote-uudistuksessa. Pääkirjoituksessa jatketaan, että toisaalta valinnanvapauden myötä päätöksenteko siirtyy suoraan potilaalle, joten hankintatoimen rooli sote-palveluissa pienenee.

Aiemmassa eli vuoden 2016 loppuun asti voimassa olleessa hankintalainsäädännössä ei ollut estettä innovatiivisten hankintojen tekemiselle.⁹⁶ Olisi suotavaa, että hankintayksiköt rohkeasti hyödyntäisivät olemassa olevia mahdollisuuksia. Kajala toteaa, että jo nykyisellään innovatiivisia hankintoja voitaisiin toteuttaa esimerkiksi hyödyntämällä paremmin hankinnan suunnitteluvaiheessa markkinatoimijoiden tietotaitoa ja valitsemalla avoimen hankintamenettelyn sijaan neuvottelumenettely.⁹⁷

Millä tavalla sitten saadaan kannustettua yritys kertomaan parhaat ideansa tilaajalle?⁹⁸

Uudenlaisten toimintatapojen omaksuminen vaatii uutta ajattelutapaa hankintatoimessa ja erinomaista hankintaosaamista. Ilona Lundström toteaa väitöskirjassaan, ”hankintalainsäädäntö ei ehkä kannusta, mutta se ei myöskään millään tavalla estä kuntaa hankkimasta sen omiin, kuntalaisten ja myös tarjoajien tarpeisiin vastaavia palveluja tarkoituksenmukaisia hankintamenettelyjä hyödyntäen. Hankinnalle asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi kunnalla täytyy olla halua, näkemystä ja riskinsietokykyä toimia toisin kuin on aina ennen toimittu”⁹⁹

⁹⁴ Ibid ja Uusi hankintalaki 1397/2016

⁹⁵ PTC Servicen internet-sivut <http://www.ptcs.fi/fi/hankintalain-uudistus>

⁹⁶ Halonen 2015, s. 31

⁹⁷ Kajala 2015 s. 14-16

⁹⁸ Ramm-Schmidt&Mannonen, Julkisten hankintojen uusi direktiivi hyvä vai paha diaesitys Teknologiateollisuudelle

⁹⁹ Lundström 2011 s.197–198.

Tähän mennessä Suomessa on julkaistu melko vähän oikeuskirjallisuutta innovatiivisista hankinnoista, vaikka aihetta on käsitelty monissa raporteissa elinkeino- ja talouspoliittisista näkökulmista.¹⁰⁰ Tämä lähteiden niukkuus tuo omat haasteensa myös tämän maisterintutkielman tekemiseen.

4.4 Esikaupallisista hankinnoista

Julkiselle sektorille innovaatiotavoitteet, eivät ole vain kansallisia. Tavoitteilla on tarkoitus löytää uusia ratkaisuja ja luoda markkinoita. Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyvä ”Innovaatiounioni” on yksi Euroopan komission asettamista kärkihankkeista, jolla parannetaan tutkimuksen ja innovoinnin reunaehtoja sekä rahoituksen saantia. Innovaatiounioni hankkeen tavoitteena on innovatiivisten ajatuksien jatkojalostaminen työeläisyyttä ja talouskasvua luoviksi ja tukeviksi tuotteiksi sekä palveluiksi. Strategian mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on kehitettävä liiketoimintaympäristöään erityisesti innovatiivisten pk-yritysten osalta esimerkiksi innovaatioita tukevilla julkisilla hankinnoilla.¹⁰¹

Euroopan komissio erottelee innovatiivisen hankinnan (Public Procurement of Innovative solutions, PPI) ja esikaupallisen hankinnan (Pre-Commercial Procurement, PCP), joista ensimmäisellä tarkoitetaan ratkaisuja, jotka ovat tai lähes ovat markkinoilla saatavilla. Niihin ei sisälly tutkimus- ja kehittämistoimintaa (T&K). Niitä saattavat olla esimerkiksi tuotteet tai palvelut, jotka ovat lähes valmiita saatettaviksi kaupalliseen tuotantoon, mutta niitä ei vielä ole testattu eikä käytetä julkisella sektorilla. Esikaupallisessa hankinnassa on kyse ihan uudesta tuotteesta tai palvelusta, joka edellyttää tutkimus- ja kehitystyötä ennen kuin se voidaan ottaa markkinoille.¹⁰²

Vanhemmassa hankintadirektiivissä¹⁰³, johon vuonna 2007 tehty hankintalain kokonaisuudistus perustui, eivät innovaatiot tai pk-yritysten mukaan ottaminen vielä olleet keskiössä. Vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksessa, maisterin tutkielmassani puheena olevassa hankintadirektiivissä, innovaatiotavoitteisiin ja pk-yritysten aseman

¹⁰⁰ Näin esimerkiksi Kajala 2015, Pyykkönen 2016 sekä Yliherva 2006. Innovatiiviset hankinnat ovat myös perusteellisessa käsittelyssä hallintotieteiden alaan kuuluvassa Ilona Lundströmin väitöskirjassa vuodelta 2011. Pekkala & Pohjonen ovat tekemässä uutta painosta kirjastaan, mutta se ei ehtinyt valmistumaan, että sitä olisi voitu hyödyntää tähän graduun

¹⁰¹ Komission tiedonanto 2010 s. 10.

¹⁰² Komissio 2007 s. 2–3

¹⁰³ Direktiivi 2004/18/EY

parantamiseen kiinnitettiin erityisesti huomiota kuin sääntelyn tavoitteita kuvaavassa johdannossa kuin myös itse säännöksissä. Aiemmin voimassa olleen hankintalain¹⁰⁴ 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämispalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja jos hankintayksikkö korvaa suoritettun palvelun kokonaan hankintadirektiivissä 2004/18/EY, johon vuonna 2007 tehty hankintalain kokonaisuudistus perustui, eivät innovaatiot tai pk-yritysten osallistaminen vielä olleet tärkeässä asemassa.¹⁰⁵ Tämä tarkoittaa sitä, että hankintayksikön ja yrityksen yhdessä rahoittamat kehityshankkeet tai hankkeet, joiden lopputuloksia kaikki saavat avoimesti hyödyntää, jäävät lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Riittävää on, että vain toinen edellytyksistä täyttyy. Samantapainen sääntely sisältyy myös uuteen hankintadirektiiviin¹⁰⁶. Uuden hankintadirektiivin mukaan, hankintalainsäädäntöä sovellettaisiin myös sellaisiin hankkeisiin, jossa tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuloksia jaettaisiin vain näennäisesti tai joissa yhteisrahoituksessa toisen osapuolen panostuksella olisi ainoastaan symbolinen merkitys.¹⁰⁷

Pekkala ja Pohjonen ovat sitä mieltä, että soveltamisalapoikkeuksen piiriin eivät kuulu selvitykset tai kehityshankkeet, jotka voitaisiin hankkia myös markkinoilta. Heidän mukaansa esimerkiksi ICT-ohjelmistokehitystyö, jonka tavoitteena on kehittää kaupallinen ratkaisu yhden tai useamman hankintayksikön käyttöön ei täyttäisi tutkimus- ja kehityspalvelupoikkeusta, jos hanke ei sisällä tieteelliseen tutkimukseen verrattavissa olevaa kehitystyötä.¹⁰⁸

Esikaupalliset hankinnat (PCP) kuuluvat tutkimus- ja kehittämispalveluhankintoja koskevan soveltamisalapoikkeukseen vain, jos osapuolet rahoittavat tutkimusta yhdessä tai kehitystyön lopputulokset ovat avoimesti kaikkien saatavilla ja hyödynnettävissä. Soveltamisalapoikkeus ei kuitenkaan koske sellaisten innovatiivisten lopputulosten (PPI) hankintaa, jotka ovat jo markkinoilla tai jotka ovat kaupallistettavissa. Esimerkiksi sinänsä toimiva, mutta ainoastaan joillakin yrityksillä käytössä oleva ratkaisu, jota ei

¹⁰⁴ laki julkisista hankinnoista 348/2007

¹⁰⁵ HE 50/2006, s. 59 sekä HE 108/2016 vp, s. 63 ja s.96. Hallituksen esityksessä on kerrottu, että soveltamisalapoikkeuksen piiriin kuuluisivat erityisesti julkisten tiedeyhteisöjen, kuten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten ja yksityisten tahojen yhteisesti rahoittamat tutkimusohjelmat. Myös muiden hankintayksiköiden tutkimusyhteistyö yksityisten tahojen kanssa kuuluisi poikkeuksen piiriin, mikäli soveltamisalapoikkeuksen edellytykset täyttyvät

¹⁰⁶ Direktiivi 2014/24/EU

¹⁰⁷ Direktiivi 2014/24/EU, johdanto (35)

¹⁰⁸ Pekkala & Pohjonen 2015 s. 140–141.

toistaiseksi ole käytetty tai kokeiltu julkisella sektorilla tai johon ratkaisun toimittaja tarvitsee julkisen sektorin referenssin, ei nähdäkseen kuuluisi hankintalainsäädännön soveltamisalapoikkeuksen alaan. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa ei olisi ainoastaan erilaisiin käyttäjätarpeisiin tehtävää konfigurointia tai räätälöintiä tai yksittäisten ominaisuuksien jatkokehittelyä.¹⁰⁹

Näissä tapauksissa markkinoille tulossa oleva tuote tai palvelu tai juuri kaupallistamisvaiheen läpikäynyt ratkaisu pitäisi kilpailuttaa hankintalainsäädännön perusteella paitsi, jos hankinta täyttää hankintalain suoraanhankintaperusteet.¹¹⁰ On muistettava, että suoraanhankinnat ovat ainoastaan poikkeustapauksia, joten suoraanhankintojen edellytyksiä pitää tulkita suppeasti. Hankintayksiköllä on näyttötaakka voiko suoraanhankintaa käyttää ja täytyvätkö sen käyttämisen edellytykset.¹¹¹ Euroopan unionin tuomioistuimella on monta kertaa ottanut kantaa tuomioissaan suoraanhankintoja koskeviin riitoihin ja todennut suoraanhankintojen olevan poikkeuksellinen hankintamenettely.¹¹²

Huolimatta siitä, että esikaupallisiin hankintoihin ei sovelleta hankintalainsäädäntöä, tulee myös niissä noudattaa EU:n perussopimuksissa olevia avoimuuden, tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden yleisiä periaatteita. Komission julkaisun vuodelta 2007, joka koskee esikaupallisia hankintoja, mukaan hankintayksikön tulisi kaiken muun lisäksi myös avoimesti tiedottaa esikaupallisesta hankinnasta.¹¹³

Esikaupallisia hankintoja ei tarvitse kilpailuttaa hankintalainsäädännön perusteella, siitä huolimatta ei esikaupallisia hankintoja, joilla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan¹¹⁴, ei pitäisi hankkia suoraan ennalta nimetyltä yritykseltä. Komission esikaupallisia hankintoja koskevat ohjeet ovat vain yksi suuntaviiva sille, miten niitä voitaisiin toteuttaa. Monissa jäsenvaltioissa esikaupallisia hankintoja tehdään

¹⁰⁹ Komissio 2007 s. 2–3. Ks. myös Pekkala & Pohjonen 2015 s. 140–141.

¹¹⁰ Halonen 2015, s. 35

¹¹¹ Halonen 2015, s.60- 61. Ks. myös Eskola & Ruohoniemi 2011, s. 60.

¹¹² Ibid. Ks. myös EUTI:n oikeuskäytännöstä esim. C-601/10 komissio v. Kreikka kohta 32, C-337/05 komissio v. Italia kohdat 57 ja 58, C-126/03 komissio v. Saksa kohta 23, C-26/03 Stadt Halle kohta 46 ja C-20/01 ja C-28/01 komissio v. Saksa kohta 58.

¹¹³ Komissio 2007 s. 9

¹¹⁴ Halonen 2015, s. 36

kansallisten tai alueellisten hankintasääntöjen tai muiden ohjeiden perusteella. Kaikille maille on kuitenkin yhteistä se, että myös esikaupallisia hankintoja kilpailutetaan.¹¹⁵

Hankintasopimuksella tarkoitetaan hankintadirektiivin 2014/24/EU 2 (1) artiklan 5 alakohdan ja hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaan sopimusta, jossa taloudellista vastiketta vastaan suoritetaan palvelua, urakka tai toimitetaan tavaroita. Hankintalakia sovelletaan ainoastaan kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Taloudellisen vastikkeen ja sen vastineeksi suoritettavien palveluiden merkitystä hankintasopimuksen tunnusmerkistön täyttymisen kannalta on käsitellyt Markus Ukkola erityisesti artikkelissaan, joka käsittelee innovaatiokumppanuutta¹¹⁶

Hankintayksiköillä innovatiivisten ratkaisujen tai esikaupallisten hankintojen kehittämiseen on usein motivaatiokeinona toive siitä, että hankintayksikkö saisi tulevaisuudessa käyttöönsä uuden innovaation toimintaansa tehostamaan. Esikaupallisen (PCP) hankinnan seurauksena tämä ei ole mahdollista sen jälkeen, kun lopputulos on kaupallistettavissa, ellei hankinta täytä suoraanhankintaperusteita. Sekä EU:n että kansallisen lainsäädännön mukaan suoraanhankinnalla tarkoitetaan menettelyä, joka suoritetaan julkaisematta ennakolta hankintailmoitusta.¹¹⁷ Esikaupallinen hankinta ja hankintalain 8 §:ssä säädetty tutkimus- ja kehityshanketta koskeva soveltamisalapoikkeus koskee vain palvelun kehitysvaihetta. Kun palvelu on valmis markkinoille, se on kilpailuasetelmassa muihin ratkaisuihin nähden. Komission antamien suuntaviivojen mukaan esikaupallisen hankinnan kohteena on vain tutkimus- ja kehitystyö. Kuitenkin siihen saattaa sisältyä ensimmäisen tuotteen tai ratkaisun kehittäminen ja testaaminen esimerkiksi hankintayksikön toimintaympäristössä ratkaisun laadun ja toimivuuden varmistamiseksi.¹¹⁸ Hankintalainsäädäntö soveltuu kaupallistettujen tuotteiden hankintaan myös silloin, kun kaupallistamista on edeltänyt hankintayksikön ja yksityisen toimijan yhteinen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimus- ja kehittämisvaiheen päätyttyä hankintayksikön on järjestettävä tarjouskilpailu itse tuotteen tai palvelun hankinnasta. Periaatteessa voi olla mahdollista, että hankintayksikön on hankittava tuote joltain muulta, kuin tarjouskilpailun todellisuudessa voittaneelta yritykseltä, jonka kanssa hankintayksikkö on tosiasiallisesti tehnyt kehitystyötä, jos markkinoilla on myös

¹¹⁵ Komissio 2016b.

¹¹⁶ Ukkola 2011 s. 3 ja 5

¹¹⁷ Halonen 2015, s. 38. Ks. myös hankintalain 27 ja 28 §

¹¹⁸ Komissio 2007, s. 2 – 3

vaihtoehtoisia tuotteita tai toimintamalleja. Hankintayksiköllä siis ei ole mitään takeita varmistua siitä, että tarjouskilpailun voittaa kehitystyössä ollut yhtiö. Andreckan¹¹⁹ mielestä kaupallistettua ratkaisua kilpailutettaessa on olemassa myös riski siitä, että hankinnan kohdetta koskevaan esikaupalliseen tutkimus- ja kehitystyöhön osallistunut yritys saatetaan joutua sulkemaan pois tarjouskilpailusta aiemmasta yhteistyöstä johtuvan eturistiriidan takia. Hankintadirektiivin¹²⁰ 2014/24 57 (4) artiklan mukaan hankintayksikkö voi sulkea tarjoajan pois tarjouskilpailusta, jos eturistiriitaa tai tarjoajan hankinnan valmisteluun osallistumisesta aiheutunutta kilpailuetua ja tasapuolisen kohtelun vaarantumista ei voida tehokkaasti poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Tarjoajan aiemman osallistumisen vaikutuksia tarjouskilpailun tasapuolisuuteen on arvioitu useasti sekä EU- että suomalaisessa oikeuskäytännössä.¹²¹

Näissä tapauksissa hankintayksikkö ei pääsisi nauttimaan kehitystyön lopputuloksista silloinkaan, vaikka yhteistyökumppanin tarjous olisi kokonaistaloudellisesti edullisin, vaan tutkimus- ja kehitysyhteistyö hyödyttäisi ainoastaan muita hankintayksiköitä tuomalla markkinoille uusia julkisen sektorin tarpeisiin vastaavia tuotteita tai palveluita. Esikaupallisen hankinnan lopputulokset voidaan hankkia kilpailuttamatta suoraan yhteistyökumppanilta ainoastaan silloin, jos jokin hankintalainsäädännön suorahankintaperuste on sovellettavissa kyseiseen hankintaan. Voimassa olevan hankintalain 27 §:n mukaan hankinta voidaan tehdä kilpailuttamatta esimerkiksi silloin, kun teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan, tai kun hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavarantoimittajan valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi. Siispä, hankintayksiköllä olisi mahdollisuus hankkia tutkimus- ja kehityshankkeen lopputuloksena syntyviä versioita testausta varten, mutta kaupallistettu lopputuote voitaisiin hankkia kilpailuttamatta vain siinä tapauksessa, kun teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimija voi suorittaa hankinnan. Hankinta voitaisiin esikaupallisen kehitystyön päätyttyä tehdä uuden hankintadirektiivin 2014/24 32 artiklan 2 (b) mukaan suorahankintana myös silloin, jos kilpailua ei ole teknisistä syistä eikä järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ole edellyttäen, ettei kilpailun puuttuminen johdu hankintaehtojen keinotekoisesta kaventamisesta. Suorahankintaperusteita pitää aina tulkita suppeasti ja hankintayksiköllä

¹¹⁹ Halonen 2015, s.39 ja Andrecka 2015, s. 52

¹²⁰ Direktiivi 2014/24/EU

¹²¹ Halonen 2015 s. 39. Ks. C-21/03, C-43/03 Fabricom, C-538/07, Assitur, KHO 2003:74 ja KHO 2016:56.

on lopullinen vastuu suorahankinnan edellytyksien täyttymisestä. Ennen suorahankintaan ryhtymistä hankintayksiköiden pitäisi tutkia jo etukäteen tarjolla olevia vaihtoehtoisia ratkaisuja ja julkaista vapaaehtoinen sekä asianmukaisesti perusteltu suorahankintailmoitus, jotta riski sopimuksen kyseenalaistamisesta ja tehottomuusseuraamuksesta voidaan välttää.¹²² Hankintalailla perustettu valvontaviranomainen tulee kohdistamaan valvontaa erityisesti suorahankintoihin ja suorahankintailmoituksiin¹²³

Esikaupallisissa hankinnoissa, kuten muissa julkisen sektorin ja yritysten välisissä kehityshankkeissa, tulisi osapuolten sopia kehitystyön lopputulokseen kohdistuvien immateriaalioikeuksien jakamisesta etukäteen.¹²⁴ Immateriaalioikeuksien jakaminen on kyllä kiinnostava kysymys, mutta sitä ei tässä maisterintutkielmassani tarkastella sen enempää. Immateriaalioikeuksiin perehtyminen vaatisi oman maisterintutkielmansa tai sitten se olisi jatko-opintojen aiheena. Hankintasopimuksen tunnusmerkistö edellyttää taloudellisen vastikkeen maksamista tuotteista tai palveluista.¹²⁵ Jotta kyseessä olisi hankintasopimus myös taloudellisen vastikkeen antamisesta palvelua, tuotteita ja urakoita vastaan pitää sopia. Komissio kannustaa julkisyhteisöjä innovaatioiden mahdollisimman laajan kaupallistamiseen, ja siihen, etteivät julkisyhteisöt vaatisi yksinoikeuksia tutkimustyön tuloksiin. Lähtökohtana kuitenkin on, että yritykset maksavat hankintayksiköille oikeuksien luovuttamisesta yhteisen tutkimus- ja kehitysvaiheen päätyttyä.¹²⁶

Hankintayksiköiden lienee tarkoituksenmukaisempaa hankkia innovaatioiden tutkimus- ja kehittämisvaihe sekä lopputulosten hankinta yhdessä hankintalainsäädännön mukaisesti kilpailuttamalla esikaupallisen hankinnan tekemisen sijaan, koska hankintayksikkö ei useinkaan voi hankkia kehitystyön lopputulosta suoraan käyttöönsä esikaupallisen tutkimus- ja kehittämisvaiheen päätyttyä.¹²⁷

¹²² Halonen 2015 s. 55–62 sekä EU-tuomioistuimen ratkaisu C-19/13 Fastweb.

¹²³ HE 108/2016 s. 231 ja 236

¹²⁴ Clermont & Fionda 2016 s. 89.

¹²⁵ Halonen, s. 40

¹²⁶ Komissio 2007, s. 6

¹²⁷ Halonen 2015, s. 40

4.5 Innovaatioiden sekä innovatiivisten tuotteiden hankkimisesta

4.5.1 Innovaatioiden tavoitteet

Hankintalainsäädännöllä nähdään usein olevan rajoittavia vaikutuksia innovatiivisten ratkaisujen hankkimiseen ja uudenlaisten hankintatapojen syntymiseen. Suurin syy tällaisiin näkemyksiin saattaa olla se, että yleisimmin käytetyissä hankintamenettelyissä eli avoimessa menettelyssä ja rajatussa menettelyssä hankintayksiköillä on aika rajalliset mahdollisuudet neuvotella tarjoajien kanssa ja muuttaa tarjouspyyntöä menettelyn aikana. Yksi vuoden 2014 hankintadirektiivi uudistuksen päätavoitteista oli selkeyttää ja edesauttaa innovatiivisten lopputulosten hankintaa. Komission mukaan julkisilla hankkijoilla olisi oltava mahdollisuudet ostaa innovatiivisia tuotteita ja palveluja. Innovatiivisten tuotteiden ja palveluiden avulla olisi tarkoitus edistää kasvua sekä julkisten palvelujen tehokkuutta ja laatua. Tähän tavoitteeseen pyritään pääsemään erityisesti uuden hankintamenettelyn, innovaatiokumppanuuden avulla. Kyseessä on erityismenettely, jolla tarkoitetaan uusien ja innovatiivisten tuotteiden, rakennusurakoiden ja palvelujen kehittämistä sekä hankintaa. Toisaalta myös kilpailullisen neuvottelumenettelyn sääntelyä yksinkertaistamalla pyritään innovatiivisten hankintojen määrän kasvattamiseen.¹²⁸

Väestön ikääntyminen ja haja-asutusalueiden palvelujen heikentyminen ovat luoneet painetta erityisesti sosiaali- ja terveystalouden innovaatioiden keksimiseen ja kehittämiseen. Uudessa hankintadirektiivissä sote-palvelut kuuluvat eräiden muiden palvelujen tavoin niin sanottuun kevennettyyn järjestelyyn (light regime).¹²⁹ Hankintailmoitusvelvoitetta ja EU:n yleisten periaatteiden noudattamisvaatimusta lukuun ottamatta, hankintadirektiivi ei aseta näiden palveluiden osalta yksityiskohtaisia säännöksiä hankintamenettelyn käytön suhteen, vaan jättää harkintavallan jäsenvaltioille. Kesäkuussa 2016 annetussa hallituksen esityksessä¹³⁰ ehdotettiin sosiaali- ja terveystalouden palveluihin ja eräisiin muihin erityisiin palveluihin niiden arvosta riippumatta varsin kevyttä sääntelyä, joka antaa hankintayksiköille enemmän liikkumatilaa toimia innovatiivisesti. Uudessa hankintalaissa ei esimerkiksi ole sääntöjä sosiaali- ja terveystalouden hankintoihin sovellettavista hankintamenettelyistä, vaan hankintayksikkö voi itse suunnitella oman hankintamenettelynsä edellyttäen, että se julkaisee

¹²⁸ Komissio 2011, s. 11.

¹²⁹ Halonen 2015

¹³⁰ HE 108/2016

hankintailmoituksen, jos uusi sosiaali- ja terveystalvelujen 400 000 euron kynnysarvo ylittyy. Hankintayksikön tulee kuvata menettely etukäteen hankinta-asiakirjoissa, ja menettelyssä pitää noudattaa yleisiä hankinnoissa soveltuvia EU-oikeuden periaatteita, kuten avoimuutta, tasapuolisuutta, syrjimättömyyttä ja suhteellisuutta.¹³¹ Sama joustavuus tulee myös osaksi kansallisia hankintoja. Nähdäkseni kuitenkin hankintayksiköillä olisi suurempi motivaatio kehittää erityisen innovatiivisia hankintamenettelyjä juuri sosiaali- ja terveystalveluhankinnoissa ja eräiden muiden liitteessä¹³² E lueteltujen erityisten talvelujen osalta, koska neuvotteluja sisältävät innovatiiviset menettelyt vaativat paljon aikaa sekä taloudellisia resursseja. Näissä hankintatyypeissä hankintayksikön oikeutta hankintamenettelyiden suunnitteluun ei ole sidottu johonkin kynnysarvoon ja siksi omia innovatiivisia menettelyjä voidaan soveltaa myös rahalliselta arvoltaan huomattavan arvokaita sopimuksia kilpailutettaessa. Innovatiivisten lopputulosten hankintaan voidaan päästä myös soveltamalla suunnittelukilpailua koskevia sääntöjä uusien talveluiden hankintaan. Yleensä suunnittelukilpailua koskevia sääntöjä on sovellettu arkkitehtikilpailuiden järjestämiseen, tosin viime aikoina on esitetty aktiivisemmin ajatuksia suunnittelukilpailumenettelyn soveltamisesta uusien innovatiivisten talvelujen hankintaan.¹³³ Toki myös uusi hankintadirektiivi rohkaisee suunnittelukilpailun hyödyntämiseen muillakin kuin teknisen suunnittelun aloilla.¹³⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä Tekesin ja Finpron kanssa käynnistänyt kunnianhimoisen hankkeen Reboot Finland¹³⁵, jonka tavoitteena on järjestää 100 hackathonia ja innovatiivisen digitaalisen talvelun hankintaan johtavaa suunnittelukilpailua Suomessa vuoden 2017 aikana. Reboot Finland liittyy Suomen 100-vuotisjuhlallisuuksiin.¹³⁶

Suunnittelukilpailun etu verrattuna moneen muuhun hankintamenettelyyn on se, että kilpailua käydään parhaasta ratkaisusta. Suunnittelukilpailun valintalautakunta tekee voittajan valinnan sen esittämää ratkaisua koskevan suunnitelman perusteella. Voittajan

¹³¹ HE 108/2016 s. 210–211 ja 215–216

¹³² Hankintadirektiivi 2014/24/EU. Minusta nuo liitteessä kuvatut sosiaali- ja terveystalvelut ovat niitä tärkeimpiä

¹³³ Telles & Butler 2014 s. 24 ja Komissio 2011 s. 65.

¹³⁴ Hankintadirektiivi 2014/24/EU johdanto (120)

¹³⁵ Reboot Finlandin hackathoneista sekä suunnittelukilpailuista voi lukea lisää hankkeen verkkosivuilta osoitteesta <http://tem.fi/reboot-finland>. Reboot Finland on TEM:n, Tekesin ja Finpron yhdessä käynnistämä lumipalloilmiö. Sen tuloksena jatkuvasti kasvava digiosaaminen uudistaa koko Suomen perusteellisesti.

¹³⁶ Halonen 2015, s. 42

valitsemisen jälkeen tämä suunnitelma voidaan laittaa käytäntöön hankkimalla se suoraan kilpailun voittajalta.¹³⁷

Julkisissa hankinnoissa yleisin sovellettava menettely on avoin menettely, jossa kaikki halukkaat voivat jättää hankinta-asiakirjojen perusteella tarjouksen. Hankintayksiköllä ei ole avoimen menettelyssä mahdollisuutta neuvotella potentiaalisten toimittajien kanssa, mutta siitä huolimatta innovatiivisia lopputuloksia saadaan hankkia myös käyttäen avointa menettelyä. Hankintamenettelyn valinta ei aina ratkaise silloin, kun tavoitteena on hankkia jo jotain olemassa olevaa. Uuden hankintadirektiivin 2014/24/EU 40 ja 41 artikloissa säädetään hankinnan valmisteluvaiheesta. Hankintayksiköllä on oikeus tehdä markkinakartoituksia ja tietopyyntöjä muille hankintayksiköille, viranomaisille tai markkinoilla toimiville yrityksille. Ennen hankintailmoituksen julkaisemista, hankintayksikkö voi näin ollen käydä keskusteluja myös potentiaalisten tarjoajien kanssa hankintaa suunnitellessaan. Tämä mahdollistaa ajankohtaisen markkinatiedon hyödyntämisen ja innovatiivisten toteuttamisvaihtoehtojen kartoittamisen jo hankintaa suunniteltaessa. Tosin itse hankintamenettelyn käynnistymisen jälkeen, riippuen käytettävästä menettelystä, neuvotteluja voidaan käydä rajoitetusti tai ei lainkaan.¹³⁸

4.5.2 Menettely hankinnoissa

Innovatiivinen hankinta ei aina edellytä uuden ratkaisun hankkimista tai erityisen innovatiivisen hankintamenettelyn soveltamista, vaan innovatiivinen hankinta voi olla esimerkiksi sellainen, jossa hankintayksikkö antaa toimittajille mahdollisuuden ehdottaa erilaisia tapoja palvelun tuottamiseen tai sallii tarjouspyynnössä vaihtoehtoisten tapojen esittämisen. Tosin komission vaikutusarvioraportin mukaan yksinomaan se, että sallitaan erilaisten vaihtoehtojen esittäminen, ei anna selvää viestiä tarjoajille, jotta hankintayksikkö olisi etsimässä innovatiivista ratkaisua. Lisäksi vaihtoehtojen salliminen on jäsenvaltioissa vähentynyt vuosien saatossa. Innovaatiokumppanuusmenettelyn soveltaminen taas kertoo, että hankintayksikkö on tosiaan etsimässä uusia innovaatioita.¹³⁹ Näissä tapauksissa hankintayksikkö määrittelee tavoiteltavan lopputuloksen, esimerkiksi vanhusten sairaalapäivien vähentämisen, mutta jättää tuotantotavan ja toimenpiteet markkinatoimijoiden määriteltäviksi ja harkittaviksi miten tuohon tavoitteeseen päästään.¹⁴⁰ Näissä tapauksissa puhutaan tulosperusteisista

¹³⁷ Hankintadirektiivi 2014/24/EU 32 (4) artikla ja HE 108/2016 s. 136

¹³⁸ Halonen 2015, s. 43

¹³⁹ Komissio 2011 s. 120 ja 191

¹⁴⁰ Pyykkönen 2016, s. 4–5

hankinnoista, joiden yhteensopivuus hankintalain kanssa on vahvistettu myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä.

”KHO 2014:55 oli kysymys ikäihmisten tehostetun palveluasumisen kilpailutuksesta, jossa laatua arvioitiin tarjoajan tekemien palvelutaso- ja asiakastyytyväisyyslupausten perusteella.”¹⁴¹

4.5.3 Tuloperusteiset hankinnat

Ruotsin kilpailuviraston tilaamassa innovaatio selvityksessä todettiin, että siirtymä ”perinteisestä” tavara- tai palveluhankinnasta tulosperusteisten hankintojen kilpailuttamiseen edellyttää kuitenkin uudenlaista ajattelutapaa: selkeiden tavoitteiden ja näiden tavoitteiden mittaamiseen soveltuvien mittareiden kehittämistä. Tulosperusteisilla hankinnoilla saadaan aikaan innovaatioita, ja jatkossa ohjausta ja ohjeistusta tarvitaan erityisesti tulosperusteisten tavoitteiden ja mittareiden asettamisessa.¹⁴² Edquist kirjoittaa Ruotsin kilpailuvirastolle tekemässään selvityksessä¹⁴³, että ”Merkittävä osa hankintatuesta voitaisiin suunnata myös hankintatoimen harjoittamisessa tarvittavan pätevyyden lisäämiseen. Toisin sanoen myötävaikutetaan siihen, että tuotteita kuvaava hankinta muunnetaan toimia kuvaavaksi. Tämä kuitenkin edellyttää, että hankintatuesta vastaavalla organisaatiolla on henkilökuntaa, jolla on innovaatioalan pätevyys. Koulutukseen panostaminen saattaa olla myös aiheellista/perusteltua.¹⁴⁴ Eräs esimerkki tulosperusteisista hankinnoista on Iso-Britanniasta muualle Eurooppaan ja Suomeen rantautunut SIBhankinta (Social Impact Bond), jonka ajatuksena on, että yksityinen sektori, sijoittajat sekä palveluntuottajat ideoisivat ja toteuttaisivat ratkaisuja julkisen sektorin monenlaisiin haasteisiin. SIB-hankkeilla on tarkoitus saada sosiaalista vaikuttavuutta sekä säästöjä julkiselle sektorille. Maahanmuuttajien työllistämiseen

¹⁴¹ Halonen 2015, s. 43

¹⁴² Halonen 2015, s. 44

¹⁴³ Ks. Edquist 2014. Käännös on tämän maisterintutkielman kirjoittajan ja melko vapaa. Alkuperäinen lainaus kuuluu seuraavasti: ”[e]n betydande del av upphandlingsstödet skulle också kunna inriktas mot att öka kompetensnivån när det gäller att bedriva funktionsupphandling... d.v.s. att bidra till att omforma upphandling som beskriver produkter till upphandling som beskriver funktioner. Detta kräver dock att den organisation som står för upphandlingsstödet måste ha personal som har kompetens inom innovations- området. Utbildningsinsatser kan också vara motiverade.

¹⁴⁴ Edquist 2014 s. 46

tähyävä SIB-hankinta alkoi kesällä 2016.¹⁴⁵ Vaikuttavuushankinnassa ei harkita tyhjentävästi tarjouspyyntöasiakirjoissa kuvattuja, hankintayksikön näkemyksen mukaan esimerkiksi työllisyyttä parhaiten tukevia palveluja, vaan hankinta kuvataan ja siitä maksetaan tavoitteen, kuten maahanmuuttajien työllistymisen kautta.¹⁴⁶ Tavoitteen täyttymistä mitataan sovitulla tarkastelujaksolla konkreettisen mittarin, kuten vaikka työllistämistoimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden verokertymästä ilmenevien muutosten avulla. Palveluntuottaja saa tässä tapauksessa valita parhaaksi katsomansa keinot ja toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi. Lundström esittää väitöskirjassaan, että olemassa olevia, neuvottelut sallivia menettelyjä voitaisiin hyödyntää jo nyt innovatiivisten ratkaisujen aikaansaamiseksi.¹⁴⁷ Hankintayksiköt saisivat yhdistää uuden ratkaisun kehityksen ja hankinnan sekä kilpailuttaa tämän yhdistelmäsovimuksen esimerkiksi käyttämällä kilpailullista neuvottelumenettelyä. Uuden hankintadirektiivin 2014/24/EU johdannon (42) mukaan kilpailullinen neuvottelumenettely soveltuu erityisesti innovatiivisten hankkeiden toteutukseen.¹⁴⁸ Nämä menettelyt soveltuvatkin erityisesti jo uudenlaisten toimintamallien ja olemassa olevien tuotteiden ja palveluiden hankintaan, mutta täysin uusien innovaatioiden kehittämisessä ja hankinnassa, neuvottelumenettelyissä on omat haasteensa, joita tämä maisterintutkielma pyrkii tuomaan esiin. Kilpailullista neuvottelumenettelyä koskeva hankintadirektiivin 2014/24/EU 30 (5) artikla edellyttää esimerkiksi sitä, että hankintamenettelyä eli neuvotteluja on jatkettava, kunnes hankintayksikkö saa kartoitettua ratkaisumallit, joilla voidaan täyttää hankintayksikön määrittelemät tarpeet. Jos ratkaisumalli on vasta idean tasolla, saattaa kilpailullinen neuvottelumenettely kestää jopa koko tuotekehittelyvaiheen aina kaupallistamiseen asti. Telles ja Andrecka ovat todenneet, että tällaisessa tilanteessa olisi hyvin vaikeaa motivoida yrityksiä kehitystyöhön varsinkin, kun ratkaisu voittajasta tehtäisiin vasta kehitystyön päättymisen jälkeen.¹⁴⁹ Toisaalta kilpailullista neuvottelumenettelyä koskeva sääntely jättää varsin avoimeksi sen, tarkoitetaanko ratkaisumallilla jo kehitettyä ratkaisua vai voitaisiinko kilpailullinen neuvottelumenettely päättää jo ratkaisumallia koskevan alustavan suunnitelman perusteella.¹⁵⁰

¹⁴⁵ Pyykkönen 2016, s. 8.

¹⁴⁶ Halonen 2015, s.44 ja ks. myös työ- ja elinkeinoministeriön tiedote TEM 2016

¹⁴⁷ Lundström 2011 s.197–198

¹⁴⁸ Halonen, s. 44

¹⁴⁹ Andrecka 2015 s. 54 sekä Telles 2012 s. 231

¹⁵⁰ Halonen 2015, s. 45

4.5.4 Innovaatioiden luominen

Innovaatiokumppanuus on uuteen hankintadirektiiviin 2014/24/EU sisältyvä innovaatioiden hankintaan tähtäävä erityismenettely, joka ei sulje markkinoita. Menettelyssä innovaation esikaupallinen tutkimus- ja kehitysvaihe sekä kaupallistetun lopputuotteen hankinta on nivottu yhteen, mutta hankintayksiköllä silti ei ole velvollisuutta hankkia tuotetta tai palvelua tutkimusvaiheen päätyttyä. Hankintayksikön olisi tuotava innovaatiokumppanuutta kilpailuttaessaan läpinäkyvästi esiin varaako se oikeuden jättää hankkimatta tutkimus- ja kehitysvaiheen päätyttyä lopullista tuotetta tai palvelua. Tällä on huomattavia vaikutuksia innovaatiokumppanuuden houkuttelevuuteen toimittajien näkökulmasta ja voisi johtaa siihen, että markkinatoimijat antavat korkeampia tarjouksia tutkimus- ja kehitysvaiheen kustannusten kattamiseksi.¹⁵¹ Uudesta hankintalaista annetun hallituksen esityksen mukaan innovaatiokumppanuudessa ei olisi kyse vain tutkimuksen ja tuotekehityksen tukemisesta tai prototyypin hankinnasta, kyseeseen voisi tulla myös laajempi innovatiivinen upo uusi tuote tai palvelu.¹⁵² Kumppanuusmenettely mahdollistaa pitkäaikaisen yhteistyön julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden välillä. Telles ja Butler ovat tosin tuoneet esille sen, että pitkäaikaiset kumppanuudet voivat rajoittaa kilpailua markkinoilla ja ehdottaneet kumppanuudelle enimmäiskestoajaa, esimerkiksi neljää vuotta puitejärjestelysääntelyn mallin mukaan.¹⁵³ Kilpailun avaamisen näkökulmasta tämä saattaisi olla perusteltavissa, mutta innovaatioiden kehittäminen, testaaminen ja niistä hyötyminen vaatii usein, ei aina, pitkäkestoista yhteistyötä, mikä osaltaan myös motivoi hankintayksikön innovaatiokumppania kehittämään pitkäaikaista ratkaisua olemassa oleviin tarpeisiin.¹⁵⁴

Innovaatiokumppanuus todennäköisesti lisää yritysten kiinnostusta yhteistyötä kohtaan, kun hankintayksikkö voi jo tarjouspyyntöasiakirjoissaan sitoutua hankkimaan kehitystyön tuloksena syntyvän kaupallistettavissa olevan lopputuotteen tai ratkaisun siinä tapauksessa, että kyseinen innovaatio täyttää sen tarpeet. Toisaalta menettely myös mahdollistaa sen, ettei uusia ideoita esikaupallisen vaiheen päättyessä ”lipeä” hankintayksiköiden tarjouspyyntöjen kautta markkinoille, kun hankintayksikölle on mahdollista tilata onnistunut kehitystyön tulos kilpailuttamatta. Hankintayksiköiden

¹⁵¹ Ks. Ibid sekä Arrowsmith 2014 s. 1056–1057

¹⁵² HE 108/2016 s. 130

¹⁵³ Telles & Butler 2014, s. 26–27.

¹⁵⁴ Halonen 2015, s. 44

pitäisi selvittää markkinoilta jo olemassa olevat ratkaisut teknisen vuoropuhelun¹⁵⁵ keinoin esimerkiksi julkaisemalla tietopyyntöjä markkinatoimijoille jo ennen kuin käynnistävät innovaatiokumppanuusmenettelyä.¹⁵⁶

Vaikka innovaatiokumppanuusmenettely poistaa hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella olleiden esikaupallisiin tutkimus- ja kehityshankkeisiin liittyneen ongelman siitä, ettei kaupallistetun tuotteen tai palvelun hankintaa tarvitse kilpailuttaa, liittyä menettelyn käytännön soveltamiseen omia haasteitaan. Ensinnäkin innovaatiokumppanuusmenettely edellyttää, että menettelyn kohteena on tuote-, palvelu- tai urakkatarve, jota ei voida täyttää markkinoilla jo saatavissa olevilla ratkaisuilla.¹⁵⁷ Käytännössä innovaatiokumppanuuden käytön edellytykset ovat lähellä aiemmin puheena olleen esikaupallisen hankinnan kriteereitä. Jotta kumppanuus täyttäisi hankintadirektiivissä tarkoitetun innovaation määritelmän, tulisi tavoiteltavan ratkaisun olla uusi tai huomattavassa määrin paranneltu tuote, palvelu tai menetelmä, jonka saavuttaminen edellyttää tutkimus- ja kehitystyötä. Kumppanuuden kohteeksi ei näin ollen soveltuisi kaupallistettu tai hyvin lähellä kaupallistamista oleva ratkaisu, joka edellyttäisi ainoastaan testaamista ja konfigurointia julkisen sektorin ympäristössä. Jo kaupallistettujen ratkaisujen muokkaaminen julkisen sektorin tarpeisiin edellyttäisi näin ollen hankkeen kilpailuttamista hankintalain mukaisesti muulla kuin innovaatiokumppanuusmenettelyllä. Innovaatiokumppanuus on monivaiheinen menettely, jossa ensi vaiheessa valitaan kumppanit osallistumishakemusten perusteella. Kumppaneita voi olla yksi tai useampia. Hankintayksikön on määriteltävä hankinta-asiakirjoissa kriteerit, joita se aikoo kumppaneiden valintaan soveltaa.¹⁵⁸ Tässä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi yritysten aiempi kokemus T&K-hankkeista sekä niiden kyky rakentaa innovaatiota.¹⁵⁹ Tällaisten vaatimusten esittämiseen pitää kuitenkin suhtautua varauksella, koska aiempien innovaationäyttäjien vaatimus voi sulkea innovaatiokumppanuuden ulkopuolelle hyvinkin innovatiivisia start-up yrityksiä, joilla ei ole aiempia referenssejä vastaavista kehityshankkeista.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Halonen 2017, Pekkala & Pohjonen 2015 s. 337. Vuoropuhelun nimiin vannot myös Turun kaupungin hallinto- ja logistiikkajohtaja Fredrik Lindström puhuessaan Into Seinäjoen järjestämässä tilaisuudessa

¹⁵⁶ Halonen 2015 ja Aho 2017, s.3

¹⁵⁷ HE 108/2016 vp., s. 131

¹⁵⁸ Halonen 2015, s. 47

¹⁵⁹ Ibid ja Cerqueira-Gomes 2014 s. 212–214.

¹⁶⁰ Telles & Butler 2014 s. 28.

4.5.5 Ehdot hankinnoissa

Osallistumishakemuspöytäkirjassa hankintayksikön pitäisi antaa kaiken lisäksi kuvaus hankinnan kohdetta koskevista vaatimuksista ja tavoitteista sekä erityisesti siitä ongelmasta, joka innovaatiolla pyritään ratkaisemaan. Osallistumishakemuspöytäkirjassa pitäisi kertoa myös sellaiset vaatimukset tai kriteerit, jotka on ehdottomasti täytettävä ja joista ei kumppanuuden aikana voida ehdottomasti neuvotella. Vaikka hankintalain esitöissä todetaan, että esitettävien vaatimusten ja tietojen tulee olla täsmällisiä, jotta markkinatoimijat voivat arvioida kiinnostustaan hankintaa kohtaan,¹⁶¹ innovaatiokumppanuutta aloitettaessa olisi pidättäydyttävä esittämästä kumppanuuden ja kehitettävän innovaation osalta liian tarkkarajaisi vaatimuksia. Kun tavoitteena on uuden innovaation luominen, ei vaatimuksia voi tai niitä ei ole mitään hyötyä kuvata etukäteen liian yksityiskohtaisesti, etteivät kumppanuuden aikana tehtävät muutokset aiheuta riskiä olennaisesta sopimusmuutoksesta. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut kiellon muuttaa sopimusta olennaisesti sopimuskauden aikana jo ennen uuden hankintadirektiivin sääntelyä. Näin esimerkiksi C-446/07 Presstext ja C-91/08 Wall. Hankinnan olennainen muuttaminen myös ennen sopimuksen tekemistä missä tahansa menettelyn vaiheessa johtaa myös uuteen hankintaan ja kilpailuttamisvelvoitteeseen, ks. C-161/13 Idrodinamica ja C-496/99 Succhi di Frutta. Viimeisimmässä sopimuksen muuttamista koskevassa ratkaisussaan EU-tuomioistuin oli sitä mieltä, että myös sovinnon tekeminen sopimuskauden aikana ilmenevistä suoritushäiriöistä tai sopimusrikkomuksista voi johtaa olennaiseen muutokseen, jos tähän ei ole varauduttu sopimuksessa etukäteen. Hankinnan laajuuden supistumisen seurauksena useampi markkinatoimija olisi voinut olla siitä kiinnostunut ().¹⁶²

Osallistumishakemusten vastaanottamisen ja ehdokkaiden valinnan jälkeen ehdokkaat tulee kutsua neuvotteluihin, joissa noudatetaan neuvottelumenettelyä koskevia sääntöjä. Neuvotteluvaiheen jälkeen hankintayksikkö voi valita ennalta määriteltujen kriteerien perusteella innovaatiokumppanikseen yhden tai useamman yrityksen.¹⁶³ Innovaatiokumppanuutta koskeva menettely ei pääty kumppanuussopimuksen tekemiseen, vaan jatkuu tutkimus- ja kehityshankkeen aikana. Hankintadirektiivin 2014/24/EU 31 artiklan mukaan kumppanuus voidaan käynnistää usean kumppanin kanssa ja hankintayksikkö voi karsia kumppaneita sopimuskauden aikana kunkin

¹⁶¹ HE 108/2016 s. 131

¹⁶² Halonen 2015, s. 47. Ks myös C-549/14 Finn Frogne kohdat 28–30 ja 37

¹⁶³ HE 108/2016 s. 130–133

kehitysvaiheen jälkeen siinä asetettujen tavoitteiden perusteella. Karsimisessa käytettävät kriteerit pitää määritellä etukäteen hankinta-asiakirjoissa. Innovaatiokumppanuudessa on kiinnitettävä erityistä huomiota tutkimus- ja kehitysvaiheen aikana maksettaviin korvauksiin ja niiden maksuajankohtiin, jotta yrityksillä säilyisi motivaatio kehittää innovatiivisia ratkaisua, vaikka riski karsiutumisesta kumppanuuden aikana olisi olemassa.¹⁶⁴

Hankintayksiköiden on hankintadirektiivin 2014/24/EU 31 (6) artiklan mukaan määriteltävä hankinta-asiakirjoissa teollis- ja tekijänoikeuksiin sovellettavat ja jostelyt. Hankintayksiköiden puutteellinen kaupallinen ja hankintaosaaminen nähdään yhtenä innovatiivisten hankintojen suurimmista esteistä sen lisäksi, että riittävän joustavia hankintamenettelyjä ei ole ollut tarjolla. Tämä edellyttää osaamista sekä hankintaa suunniteltaessa¹⁶⁵ että asettaa omia rajoituksia innovaation mahdolliseen kaupallistamisvaiheeseen. Hankintayksiköiden on etukäteen ilmoitettava kehitettävän ratkaisun immateriaalioikeuksien jakamisesta hankintayksikön ja sen kumppanin välillä, ennen kuin niillä on edes tietoa siitä, minkälaisia ratkaisuja tullaan esittämään tai kuinka pitkällä kehitystyö tarjottavien ratkaisujen osalta jo on. Lienee selvää, että kaikki osallistujat eivät aloita kehitystyötään aivan alusta, vaan osa tarjoaa kumppanuuden piiriin jo osittain kehitettyjä ratkaisuja. Immateriaalioikeuksia koskevat määräykset vaikuttavanevat kumppanille innovaatiosta odotettavissa olevaan taloudelliseen hyötyyn ja motivaatioon osallistua innovaatiokumppanuusmenettelyyn. Kun lisäksi kumppanilla saattaa olla riski karsiutua innovaatiokumppanuudesta kesken kehitysprosessin ja velvollisuus tällöin luovuttaa oikeudet hankintayksikölle, ei yritykselle jäisi mitään mahdollisuutta kehittää ratkaisua edelleen tai tarjota sitä mahdollisesti jonkin toisen hankintayksikön käyttöön myöhemmässä vaiheessa.¹⁶⁶

4.5.6 Innovaatiokumppanuuden luominen

Vedenkannaksen mukaan kumppanuuden oikeudelliset kannustimet tukevat kumppanuussuhteeseen liittyvän ansaintalogiikan toteutumista. Ansaintalogiikalla Vedenkannas tarkoittaa liikekumppanuutta ja ajatusta siitä, että kummallakin kumppanuuden osapuolella on toisilleen jotakin annettavaa – kumppaneilla on oltava sellaista pääomaa, jonka jakamisesta molemmat hyötyvät.¹⁶⁷ Kumppanuussopimuksen

¹⁶⁴ Halonen 2015, s.47-48

¹⁶⁵ Cerqueira Gomes 2014 s. 211 ja Semple 2015 s. 8

¹⁶⁶ Halonen 2015, s. 48

¹⁶⁷ Vedenkannas 2008 s. 228–229

ehdot on laadittava siten, että ne kannustavat yrityksiä luomaan uusia innovaatiota markkinoille hyödynnettäväksi. Kehitystyöhön osallistuvien julkisen sektorin toimijoiden ei pitäisi luopua oikeuksista veloituksetta, vaan julkisyhteisöt voivat asettaa vaatimuksia ja korvausperusteita sen ehdoksi, että innovaatiokumppani saa oikeudet. Komissio suosittelee, että hankintayksiköt eivät pääsääntöisesti vaatisi oikeuksia tutkimus- ja kehityshankkeista itselleen, koska tämä estää yksityisiä toimijoita kaupallistamasta ja levittämästä innovaatiota muualle julkisen sektorin organisaatioihin. Tällä voisi olla innovaatioiden luomisen sijaan jopa niitä estävä vaikutus.¹⁶⁸ Tutkimus- ja kehittämishankkeen kustannukset saattaisivat olla huomattavasti korkeammat, koska hankintayksikön kumppanilla ei olisi mahdollisuutta kattaa tutkimuskuluja myöhemmin kaupallistamalla ja myymällä ratkaisua muille asiakkaille. Tosin Sánchez-Graells on sitä mieltä, että kumppanuuksiin, joissa oikeudet tutkimustuloksiin eivät jää yksinomaan hankintayksikön käyttöön, liittyy riskejä kielletystä valtiontuesta, kun julkisyhteisö kattaa tutkimus- ja kehittämiskuluja, mutta innovaatiokumppani voi hyödyntää yhdessä kehitettyä innovaatiota ja kattaa kehityskulujaan myös kaupallistamisvaiheessa.¹⁶⁹

Menettelyn sovellettavuutta rajoittanee yksittäisen hankintayksikön näkemys innovaatiokumppanuuden perustamisen järkevyydestä ja se, haluaako hankintayksikkö kantaa riskin uuden innovaation syntymisestä. Innovaatiokumppanuusmenettelyn ”isäntä” tulee tällöin maksaneeksi kehitystyöstä muiden hyötyntäjien puolesta, jos lopputulos osoittautuu soveltuvaksi ratkaisuksi monen julkisyhteisön hankintatarpeisiin. Innovaatiokumppanuusmenettely näkemykseni mukaan soveltunee hyvin myös sellaisen palvelutarpeen ratkaisemiseksi, joka yhdistää useita hankintayksiköitä. Yhteishankintayksiköiden tai erilaisten hankintarengasjärjestelyjen avulla julkisyhteisöt voisivat jakaa riskiä innovaatiokumppanuuden epäonnistumisesta, mutta jyvittää tutkimus- ja kehityskulujen jakautumista suuremmalle joukolle potentiaalisia tulevaisuuden asiakkaita. Hankintarenkaalla tarkoitetaan usean, itsenäisen hankintayksikön yhdessä tekemää hankintaa.¹⁷⁰

Kumppaneiden valinnan jälkeen valittujen tahojen kanssa tehdään sopimus, jonka jälkeen alkaa varsinainen innovaatiokumppanuusvaihe. Hankintadirektiivin 2014/24/EU 31 artiklan mukaan innovaatiokumppanuus tulee jakaa vaiheisiin ja välitavoitteisiin. Jos kumppaneita on useita, hankintayksikkö voi karsia kumppaneiden määrää ennalta

¹⁶⁸ Komissio 2007 s. 5–6.

¹⁶⁹ Sanchez- Graells 2012 s. 211–212

¹⁷⁰ Halonen 2015, s. 49

ilmoitettujen kriteereiden perusteella. Kehityshankkeista kaikki eivät tule onnistumaan. Siksi olisi hankintayksikön edun mukaista aloittaa innovaatiokumppanuus usean eri kumppanin kanssa. Kaikessa toiminnassa on myös omat riskinsä, niin tässäkin. Usean kumppanin kanssa tehtävään tutkimus- ja kehitystyöhön kuluu huomattavasti enemmän rahaa ja resursseja kuin yhden kumppanin kanssa. Monista hankintayksiköstä koostuvalla hankintarenkaalla voisi olla paremmat taloudelliset edellytykset aloittaa innovaatioiden kehittäminen ja pilotointi usean eri innovaatiokumppanin kanssa, joka saattaisi johtaa todennäköisemmin uusien innovaatioiden syntymiseen.¹⁷¹

4.5.7 Innovaatioiden synty

Tarjoajien kaupallisten intressien suojaaminen on tarpeen, jotta hankintayksiköt saavat aikaan kilpailua ja motivoivat markkinatoimijoita tekemään parhaan mahdollisen tarjouksen.¹⁷² Hankintadirektiivin 2014/24/EU 31 (4) artiklan mukaan hankintayksiköt eivät saa paljastaa muille osallistujille yhdenkään neuvotteluihin osallistuvan ehdokkaan tai tarjoajan antamia luottamuksellisia tietoja ilman tämän suostumusta. Tällainen suostumus ei voi olla yleispätevä, vaan se on annettava viittaamalla nimenomaisesti nimettyihin tietoihin. Uudessa hankintalaissa liikesalaisuuksien suojaamisen merkitystä korostetaan sekä hankintamenettelyn aikana että sen jälkeen.¹⁷³ Hankintalakiuudistuksessa julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) asianosaisjulkisuutta koskevaa 11 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei asianosaisella olisi oikeutta toisen liike- tai ammattisalaisuuksiin.¹⁷⁴ Nykymuodossaan laki vielä velvoittaa hankintayksiköitä luovuttamaan toisen tarjoajan liike- ja ammattisalaisuudet toiselle tarjouskilpailuun osallistuneelle silloin, jos tätä tietoa on käytetty tarjousvertailussa.¹⁷⁵

Hankintayksikkö voi vähentää innovaatiokumppaneita kumppanuuden aikana. Tämä saattaa luoda epävarmuutta kumppanuuden kestoon ja edellyttää hankintayksiköiltä jatkuvaa vertailua ratkaisujen välillä myös kehitystyön aikana.¹⁷⁶ Arrowsmithin mukaan kumppanuuteen liittyy läpinäkyvyysongelmia erityisesti sopimuskaudella, kun hankintalainsäädännön tarjousten valintaa koskevia sääntöjä ei sovelleta

¹⁷¹ Halonen, 2015 s. 49

¹⁷² Halonen 2016, s. 528–553

¹⁷³ Halonen 2015, s. 50

¹⁷⁴ HE 108/2016 s. 279–280

¹⁷⁵ Halonen 2016 s. 542–544 sekä KHO 15.3.2016 taltio 908

¹⁷⁶ Halonen 2015, s. 50

innovaatiokumppaneita karsittaessa sopimuskauden aikana.¹⁷⁷ Hankintadirektiivi tai kansalliset esityöt eivät täysin vastaa siihen, voisiko hankintayksikkö hankkia tutkimus- ja kehitysvaiheen päätyttyä innovatiivisen lopputuloksen keneltä tahansa loppuvaiheessa mukana olevalta innovaatiokumppanilta vai tuleeko sen suorittaa innovaatioiden vertailu ennen varsinaista lopputuotteen hankintaa. Lopputulosten vertailua puolesta puhuvat, sekä läpinäkyvyyden-, että tasapuolisen kohtelun periaate.¹⁷⁸ Hankintadirektiivin 2014/24/EU johdannossa (49) todetaan, että ”hankintaviranomaiset eivät saisi käyttää innovaatiokumppanuuksia niin, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy. Joissakin tapauksissa innovaatiokumppanuuksien perustaminen useiden kumppanien kanssa voi auttaa välttämään tällaisia vaikutuksia.”¹⁷⁹

Kun julkisyhteisöt hankintayksikköinä voivat sitoutua hankkimaan kehitettyjä tuotteita, palveluita tai urakoita pitkäkestoisesti niiden kaupallistamisen jälkeen, parhaimmillaan innovaatiokumppanuusmenettelyn avulla saadaan markkinoille tietoa julkisen sektorin palvelutarpeista ja sen avulla voidaan motivoida yksityiset toimijat vastaamaan tähän kysyntään uusilla innovaatioilla.¹⁸⁰ Tässä on näkemykseni mukaan yksi innovaatiokumppanuuden loistavista piirteistä. Menettely ei tosin sovellu kiireellisiin palvelutarpeisiin, koska kumppanuus on suunniteltu sellaisten innovaatioiden kehittämiseen, jotka edellyttävät tutkimus-, kehittämis- ja testaustoimintaa ennen tuotantovaiheen alkua. Toisaalta menettelyn monipuolisuus, innovaatioiden kehittämiseen liittyvät riskit hankkeen epäonnistumisesta ja kustannusten karkaamisesta käsistä sekä vaatimukset siitä, että hankintayksiköiden pitäisi osata ennen innovaatiokumppanuuden aloittamista määritellä paitsi hankinnan tavoitteet, myös sen enimmäiskustannukset, korvausperusteet, kumppaneiden karsintakriteerit ja immateriaalioikeuksien jakaminen hankintayksikön ja sen kumppanin välillä edellyttävät vahvaa kaupallista ja juridista osaamista, pitkäaikaista sitoutumista sekä taloudellista riskinsietokykyä. Nämä syyt ovat mahdollisesti osittain vaikuttamassa siihen, ettei menettelyä ole toistaiseksi käytetty kertaakaan Englannissa, jossa uudet direktiivit saatettiin voimaan jo alkuvuodesta 2015.¹⁸¹ Paljon aiemmin tapahtui direktiivien voimaan saattaminen Englannissa, kuin meillä Suomessa. Olen kuullut monilta käytännön hankintaa tekevältä juristeilta, ettei tätä ole Suomessakaan tullut vielä vastaan. Siksi tämä

¹⁷⁷ Arrowsmith 2014 s. 1057

¹⁷⁸ Halonen 2015, s. 50

¹⁷⁹ Halonen 2015, s.50

¹⁸⁰ Ibid

¹⁸¹ Halonen 2015, s. 50. sekä Telles 2016.

maisterintutkielmani aihe on mielestäni uusi ja ajankohtainenkin ja siksi on perusteltu tämä aihevalinta. Tosin Tanska on edelläkävijä, koska siellä julkaistiin ensimmäinen innovaatiokumppanuusmenettelyä koskeva hankintailmoitus jo kesällä 2016.¹⁸² Tulevaisuus näyttää, että miten vahvaa jalansijaa innovaatiokumppanuusmenettely saa uuden lain voimaantulon jälkeen meillä Suomessa, koska Suomi on jo vuosien ajan ollut yksi EU:n innovaatiojohtajamaista.¹⁸³

4.5.8 Innovatiivisten hankintojen hyödyt

Tavara-, palveluhankinnat tai rakennusurakat, joita joko valtion, kunnan viranomainen tai jokin muu julkisyhteisö tilaa ja joihin käytetään verovaroja, ovat julkisia hankintoja.¹⁸⁴ Näihin hankintoihin sovelletaan lakia julkisista hankinnoista ja direktiiviä julkisista hankinnoista (Direktiivi 2014/24/EU).¹⁸⁵ Tämän kirjoituksen tarkoituksena on esitellä tätä uutta direktiiviä julkisista hankinnoista. Direktiivi on annettu vuonna 2014 ja se piti voimaan saattaa eli implementoida joka jäsenvaltiossa vuoden 2016 huhtikuuhun mennessä.

Suomessa voimassa olevan hankintalain (Laki julkisista hankinnoista, 30.3.2007/348) 6§:n mukaan julkisia hankintoja tilaavia sanotaan julkisiksi hankintayksiköiksi. Julkisia hankintayksiköjä ovat esim. valtio, kunnat ja niiden alaiset organisaatiot, peruspalveluiden tuottajat kuten vesi- ja energialaitokset, terveydenhoidon yksiköt, julkinen liikenne tai valtion liikelaitokset.¹⁸⁶ Tosin terminologiasta löytyy vähän eroavaisuuksia hankintalain ja uuden hankintadirektiivin osalta. Hankintadirektiivissä 2014/24/EU ja sen 2 artiklassa määritellään vain hankintaviranomainen.

Julkiset hankinnat näyttelevät Suomessa suurta roolia rahallisen arvonsa takia. Vuosittain julkisten hankintojen arvo on suurin piirtein 35 miljardia euroa. Koko Euroopan unionin alueellakin¹⁸⁷ julkisten hankintojen rahallinen arvo on huomattava. Julkisten hankintojen arvo on n. 19 % Euroopan unionin BKT:sta.¹⁸⁸ Mahdollisesti julkisten hankintojen

¹⁸² Halonen 2015, s. 50. Ks myös Innovaatiokumppanuusmenettelyä koskeva hankintailmoitus 2016/S 118-209875, joka on julkaistu EU:n hankintailmoituspalvelu TED:ssä 21.6.2016

¹⁸³ Halonen 2015, s. 51. Ks. myös European Innovation Scoreboard 2016 s. 2. Innovaatioiden tulostaulu ei keskity mittaamaan julkisen sektorin innovatiivisuutta, mutta sen perusteella voidaan arvioida eri jäsenvaltioissa vallitsevaa innovaatiokulttuuria myös julkishallinnon osalta.

¹⁸⁴ Kuoppamäki 2012, s. 345

¹⁸⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

¹⁸⁶ Kuoppamäki, 2012. s. 345

¹⁸⁷ Tax reforms in EU Member States 2013 Economic and Financial Affairs
Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability.

¹⁸⁸ Procurement of innovation Platform

kokonaisarvosta vajaa puolet kuuluu hankintalainsäädännön soveltamisalaan. Toinen puoli jää kynnysarvojen alle, eikä sitä tarvitse kilpailuttaa hankintalain mukaan. Julkisia hankintoja koskevan direktiivin ja muun lainsäädännön tarkoituksena on lisätä kilpailua ja taata yritysten tasapuolinen kohtelu.¹⁸⁹ Pitää kuitenkin muistaa, että tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin peruseriaatteista.¹⁹⁰ Hankintalaki perustuu hankintadirektiiviin ja tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin peruseriaatteista, niin siksi niitä periaatteita on noudatettava hankintoja tehdessä ja varsinkin EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa.¹⁹¹

Julkisten hankintojen kilpailuttamisella saatetaan saada aikaan keskimäärin 5–10 prosentin kustannussäästöt.¹⁹² Suomen talouteen olisi saatavissa lisää tehokkuutta ja uutta tuulta, jos edes osa kuntien ja valtion yhteensä noin 35 miljardin euron hankinnoista tehtäisiin tulosperusteisesti. Säästöpotentiaali on jopa puoli miljardia euroa.¹⁹³ Kymmenen prosentin tuottavuusloikalla julkisissa hankinnoissa kuroisimme kiinni puolet Suomen kestävyysvajeesta yhdessä vuodessa.¹⁹⁴ Joten voisi sanoa, että julkisilla hankinnoilla on valtava yhteiskunnallinen merkitys. Julkisten hankintojen sääntelyn tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen silmällä pitäen sitä, että käytettävissä olevilla rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluja.¹⁹⁵

Julkisten hankintojen merkitystä ollaan vielä kasvattamassa, koska Juha Sipilän hallituksen¹⁹⁶ yhtenä kärkihankkeena ovat julkiset hankinnat tai paremminkin innovatiiviset julkiset hankinnat. Kaikkien yritysten kannalta on tärkeää, että kilpailua lisätään ja julkisia palveluja avataan yritysten kilpailulle.¹⁹⁷ Hallitusohjelman tavoitteena on saada innovaatiotoiminnan laatu ja vaikuttavuus nousuun.¹⁹⁸ Hallituksen esitys

¹⁸⁹ Kuoppamäki 2012. s. 345

¹⁹⁰ Ojanen, 2016

¹⁹¹ Kuoppamäki, 2012 s.344

¹⁹² Kuoppamäki, 2012. s. 345

¹⁹³ Sitran selvitys, 2016

¹⁹⁴ Kajala 2013

¹⁹⁵ HE 108/2016 vp., s. 2

¹⁹⁶ Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015.

¹⁹⁷ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta. s.9

¹⁹⁸ Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015

eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp) on annettu 22.6.2016.¹⁹⁹

Julkisilla hankinnoilla on suuri merkitys Eurooppa 2020 – strategiassa, jossa hankintojen avulla pyritään innovaatioiden kasvattamiseen, sekä resurssitehokkaaseen ja ympäristöystävälliseen talouteen siirtymiseen mutta myös pk-yritysten liiketoimintaympäristön parantamiseen. Strategiassa painotetaan myös, sitä että julkisissa hankinnoissa olisi taattava julkisten varojen mahdollisimman tehokas käyttö sekä julkisten hankintojen markkinoiden avoimuus koko EU:n alueella.²⁰⁰

Yhteiskunnallisten hyötyjen lisäksi innovatiivisista julkisista hankinnoista on välittömiä hyötyjä niin yrityksille kuin julkiselle sektorille. Yrityksille ne saattavat tarjota ensimmäisiä kaupallisia referenssejä, parempaa asiakastarpeen ymmärtämistä ja kumppaneita tuotteidensa kehittämiseen. Yrityksille ensimmäiset kaupalliset referenssit ovat tärkeitä osoittamaan uuden konseptin toimivuutta niin koti- kuin kansainvälisilläkin markkinoilla. Suomessa toimivien yritysten kokonaisliikevaihto on n. 400 miljardia euroa.²⁰¹ Tuohon summaan verrattuna julkisten hankintojen arvo on lähes 10 %. Julkinen sektori on merkittävä hankkija. Innovaatioita nyt on joka sektorilla, esim. ICT, terveys jne.

4.6. Miksi innovaatioita tarvitaan ja mitä niillä tarkoitetaan?

Taloukskasvun keskeisimmät veturit ovat aineettomat investoinnit koulutukseen, tutkimus- ja kehitystyöhön sekä niiden tuloksena syntyvä osaaminen, verkottuminen ja innovaatiot. Jotta innovaatiot tuottaisivat tehokkaasti hyötyä kansantaloudelle ja yhteiskunnalle, on yhteiskunnan rakenteita uudistettava ja muutettava joustavammiksi. Tämän vuoksi tarvitaan innovaatioita ja niitä olisi edelleen enemmän otettava käyttöön tämän tavoitteen saavuttamiseksi.²⁰²

Markkinat muuttuvat entistä nopeammin ja ovat yhä vaikeammin ennustettavissa. Tarvitsemme nopeaa reagoitua näihin talouden ja yhteiskunnan muutoksiin. Suomalainen talous verkostoituu. Verkostoitumisen ja ulkoistamisen myötä

¹⁹⁹ HE 108/2016 vp., s.1

²⁰⁰ HE 108/2016 vp., s. 12

²⁰¹ Tilastokeskus 2014

²⁰² Tekes: Innovaatiotoiminnan vaikutukset: Osaamista, uudistumista, kasvua ja hyvinvointia. 2008. Sekä Kajala 2015

innovaatioiden tuottaminen hajautuu yrityskentässä laajemmalle ja pienempiin yrityksiin, joissa ei usein ole samanlaista erikoistunutta tuottavuuteen ja kehittämiseen erikoistunutta henkilöstöä kuin suuremmissa yrityksissä. Ne joutuvat innovoimaan osallistamalla siihen henkilöstöään laajemmin.²⁰³

Verkostoituminen lisää innovaatiovoimaa, kun erilaisia ydinsaamisalueita omaavat organisaatiot yhdessä saman pöydän ääressä suunnittelevat yhteisiä tuotteita ja palveluja. Suomalaisen talouden kannalta merkittävää on, että innovaatioiden pohjalta luodut tuotteet ovat vaikeasti kopioitavissa ja niiden tuotantoa tai palveluprosesseja ei ainakaan nopeasti kopioida ulkomaille

Tuotteiden ja palvelujen tuotantoprosesseja Suomessa on hiottu ja ne ovat kohtuullisen hyvällä tasolla. Tosin innovaatio suunnittelussa olemme alkutekijöissä. Innovaatiot koetaan edelleen myyjien ja suunnittelijoiden omiksi projekteiksi, joihin työprosessien muilla toimijoilla tai asiakkaiden edustajilla ei ole asiaa. Innovaatioiden määrää ja näkökulmia voidaan lisätä sekä innovaatioista voidaan myös tehdä monipuolisempia ottamalla koko työprosessin henkilöstö mukaan uusien ratkaisujen ideoimiseen. Innovaatioiden määrän lisäämisellä mahdollistetaan onnistumisten ja uusien läpimurtojenkin määrän kasvaminen.²⁰⁴ Innovaatiotoiminta on sinänsä nyt päivän polttava puheenaihe josta on lehtiin kirjoitettu paljonkin.²⁰⁵

Innovaatiot ovat jonkun yrityksen markkinoille tuomia joko uusia tai olennaisilta osiltaan paranneltuja tuotteita, tavaroita tai palveluja. Innovaatioita voivat myös olla yrityksen käyttöönsä ottamia uusia tai olennaisesti parannettuja prosesseja, uusia markkinointimenetelmiä tai uusia organisatorisia menetelmiä liiketoimintakäytännöissä, työorganisaatioissa tai ulkoisissa suhteissa. Innovaation eli tuotteen, prosessin, markkinointimenetelmän tai organisatorisen menetelmän on oltava uusi kyseisessä yrityksessä. Innovaation kehittäjä voi olla tämä yritys, muu yritys, organisaatio tai innovaation kehittäjiä voi olla useita.²⁰⁸

²⁰³ Tuottavuus- ja tuloksellisuustyö

²⁰⁴ Tuottavuus- ja tuloksellisuustyö

²⁰⁵ Esim. Helsingin Sanomien yleisönosastokirjoitus 14.6.2015

²⁰⁸ Tilastokeskuksen määritelmä innovaatiolle osoitteessa <http://www.stat.fi/meta/kas/innovaatio.html>

Direktiivin 2 artiklan mukaan innovaatiolla tarkoitetaan tuotteen, palvelun tai menetelmän, mukaan lukien muiden muassa tuotanto- tai rakennusprosessit, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa, jonka tarkoituksena on esimerkiksi auttaa ratkaisemaan yhteiskunnallisia haasteita tai tukea älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 –strategiaa.²⁰⁹

4.7. Miksi sääntelyä uudistetaan? Mitä uudistuksella tavoitellaan?

Hankintalainsäädäntöä on ollut uudistettava, koska Euroopan unionin komissio esitti hankintadirektiivejä koskevissa ehdotuksissaan²¹⁰ viisi yleistä tavoitetta, joita direktiiviudistuksella tavoitellaan. Nämä tavoitteet ovat myös vuonna 2014 annetuissa hankintadirektiiveissä (Direktiivi 2014/24/EU). Direktiiviudistuksen ensimmäinen tavoite on hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen.

Tähän tavoitteeseen pyritään pääsemään ensinnäkin direktiivin soveltamisalan yhdenmukaistamisella unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti sekä toisaalta niin sanottuun välinevalikoimaan perustuvalla lähestymistavalla (”toolbox approach”). Hankintayksiköiden valittavina on erilaisiin tilanteisiin sopivia ja hankintayksikön välineinä toimivia erilaisia hankintamenettelyjä, joiden lukumäärää on lisätty ja joiden sääntöjä on selkeytetty.²¹¹

Toinen hankintadirektiiviudistuksen keskeisistä tavoitteista liittyy ympäristö- ja sosiaalisiin näkökulmiin. Ehdotuksen pitäisi EU:n komission mukaan luoda lisää ja tehokkaampia edellytyksiä julkisten hankintojen strategiseen käyttöön jotta näihin tavoitteisiin pääsemistä voidaan edistää. Sosiaalisesti kestävien hankintojen²¹² tavoitteella on vahva linkki Eurooppa 2020-strategian visioihin, jonka yhtenä tarkoituksena on kilpailukykyisen sosiaalisen markkinatalouden luominen.²¹³

²⁰⁹ KOMISSION TIEDONANTO EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia KOM(2010) 2020 lopullinen

²¹⁰ KOM (2011) 895-897 lopullinen, s.

²¹¹ HE 108/2016 vp

²¹² Hankintadirektiivi 2014/24/EU. Sekä KOMISSION TIEDONANTO EUROOPPA 2020 Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia

²¹³ HE 108/2016 vp. s. 12

Kolmanneksi direktiivi uudistuksella pyritään kohti sitä, että pienet ja keski suuret yritykset pääsisivät markkinoille paremmin. Pk-yrityksillä nähdään olevan mahdollisuuksia luoda työpaikkoja, kasvua ja innovaatioita. Näkemykseni mukaan nykyistä parempi pääsy jäsenvaltioiden hankintamarkkinoille mahdollisesti vapauttaisi tätä potentiaalia. Tähän tavoitteeseen pääsemistä pyritään edistämään uusissa hankintadirektiiveissä ensinnäkin yksinkertaistamalla tarjouskilpailuun osallistuvien toimittajien selvityselvoitteita. Pk-yritysten asemaa pyritään parantamaan myös direktiivin määräyksillä hankinta-sopimusten jakamisesta ja jakamatta jättämisen perusteluvelvoitteesta.²¹⁴

Direktiivi uudistuksen neljäntenä päätavoitteena on asianmukaisten menettelyjen varmistaminen julkisissa hankinnoissa. Euroopan komission mukaan julkisiin hankintoihin liittyvien taloudellisten intressien sekä julkisen ja yksityisen sektorin välisen vuorovaikutuksen takia julkiset hankinnat ovat alttiita sääntöjen vastaisille liiketoimintakäytännöille esim. eturistiriidoille tai korruptiolle. Direktiiveissä on tämän vuoksi annettu määräyksiä hankintayksiköiden henkilöstön eturistiriidoista, toimittajien kielletystä yhteistyöstä mutta myös tilanteista, joissa yksi tai useampi toimittaja pyrkii vaikuttamaan sääntöjenvastaisella tavalla hankintamenettelyn kulkuun.²¹⁵

Hankintalainsäädännön uudistamisen viides päätavoite liittyy julkisten hankintamenettelyjen valvontaan sekä hallinnointiin. Jotta sääntöjä voidaan soveltaa entistä tehokkaammin sekä johdonmukaisemmalla tavalla on tärkeää saada hyvä yleiskuva jäsenvaltioiden hankintapolitiikkojen mahdollisista rakenteellisista ongelmista ja yleisistä toimintatavoista, jotta mahdollisiin ongelmiin pystyttäisiin puuttumaan paremmin ja aiemmin. Yleiskuvan muodostamiseksi direktiiveissä säädetään hankintojen valvonnasta, jonka tulokset olisi julkaistava säännöllisin väliajoin. Yleiskuva antaisi hankintadirektiivin johdanto-osan perusteella myös käsityksen julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisesta unionin yhteisrahoittamien hankkeiden täytäntöönpanossa. Direktiivien mukaan jäsenvaltiot saavat itse päättää siitä, miten valvonta toteutetaan käytännössä.²¹⁶

²¹⁴ Pekkala & Pohjonen 2015. s. 52

²¹⁵ HE 108/2016 vp

²¹⁶ Ibid

5. Innovatiiviset julkiset hankinnat käytännön hankintatoimessa

5.1 Innovaatiokumppanuuden mahdollisuudet

Olin maaliskuussa 2017 tällais ssa ”Kuinka markkinoin tulevaa ostoa ja kuinka ostaa” seminaarissa Seinäjoella. Hankinta on projekti. Pelisäännöt pitää sopia yhdessä ja vuoropuhelu taloudellisten toimijoiden kesken on tärkeää. Asioita voidaan tehdä kuitenkin eri tavalla, kuin aiemmin voimassa olleen hankintalain mukaan. Uusi laki on mahdollisuus.²¹⁷ Voisi siis sanoa, että käytännössä hankintoja tekevät ihmiset ovat osittain tyytyväisiä lakiuudistukseen. Toki on muistettava, että kolikolla on kaksi puolta ja varmasti tässäkin asiassa tulee huonoja puolia ajan kuluttua vastaan.

TEKES on antanut ohjeita tämän uuden innovaatiokumppanuuden soveltamisesta. Innovaatiokumppanuus on julkisen hankintamenettelyn muoto, jossa tilataan ensi vaiheessa kehitystyötä tai suunnittelua jonka tähtäin on sellaisessa tuotteessa, palvelukonseptissa tai jopa uudessa rakennushankkeessa eli -urakassa, jota ei sellaisenaan löydy markkinoilta. Toimittajan edellytetään siis kehittelevän ideaansa tai konseptiaan innovaatiokumppanuuden aikana sellaiseksi, että se lopulta tyydyttää hankintayksikön tarpeet.²¹⁸

Innovaatiokumppanuuden perusidea on se, että kehitysvaiheen jälkeen kehityksen kohteena olleita tuotteita tai palveluita ei tarvitse erikseen kilpailuttaa. Tämä voinee olla etu muihin käytössä oleviin hankintamenettelyihin nähden. Hankintayksikkö voi ostaa näitä tuotteita tai palveluita suoraan menettelyssä mukana olevilta, jos niin haluaa. Sitä, millä ehdoin näitä tuotteita tai palveluita ostetaan, on osittain ratkaistava menettelyn myöhemmissä vaiheissa. Mahdollisuuksien mukaan hintaehtoja tai hinnanmääräytymisperiaatteita pyritään määrittelemään jo siinä vaiheessa, kun kumppanuudesta kiinnostuneet neuvottelujen päätyttyä tekevät lopulliset tarjouksensa, mutta tuossa vaiheessa ei ehkä voida määritellä sitovaa lopullista hintaa. Kehitysvaihe ei ole tässä vaiheessa vielä alkanut, joten sen kustannuksia ja vaikutuksia tuotteen tai palvelun kustannuksiin ei tiedetä varmasti. Hankintayksikkö voi käytännössä asettaa vain sen enimmäishinnan, jolla tuotteita tai palveluita ostetaan, sitten kun sen aika on. Ostettavien tuotteiden tai palveluiden hinnan ja kokonaismäärän tulee myöskin olla kohtuullisessa

²¹⁷ Into Seinäjoen järjestämässä ”Kuinka markkinoin tulevaa ostoa ja kuinka ostaa- seminaarissa puhunut Turun kaupungin hallinto- ja logistiikkajohtaja Fredrik Lindström. Ks myös Halonen 2017, s. 36

²¹⁸ Aho 2017, s. 3

suhteessa kehityspanostuksen määrään. Tällä vaatimuksella halutaan estää se, ettei innovaatiokumppanuus houkuta väärinkäytöksiin.

Ennen kuin menettely käynnistetään virallisesti, joka siis tapahtuu hankintailmoituksella, hankintayksikön on syytä huolellisesti valmistella käynnistettävä menettely. Hankintailmoituksella hankintayksikkö ilmoittaa halukkuudestaan löytää yrityksiä, jotka olisivat kiinnostuneita innovaatiokumppanuudesta. Hankintailmoituksella määritellään erityisesti kriteerit, jotka kertovat, että yrityksiä halutaan kumppaneiksi. Kyse on siis niin kutsutuista soveltuvuus-kriteereistä joiden perusteella huonommin soveltuvat ehdokkaat hylätään menettelystä.²¹⁹

Hankintailmoituksessa on määriteltävä ne kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteet, joiden perusteella osallistumishakemusten jättäneiden ehdotusten joukosta valitaan varsinaiseen innovaatiokumppanuuteen mukaan pääsevät yksi tai useampi toimija. Toimija voi olla joko yritys tai esimerkiksi tutkimuslaitos. Valinnassa sovelletaan hankintalakiin perustuvaa neuvottelumenettelyä vastaavaa menettelyä. Toisin sanoen soveltuvuusvaatimuksen täyttäneiden keskuudesta valitaan neuvottelumenettelyyn joukko yrityksiä, lähtökohtaisesti vähintään kolme, joiden alustavien tarjousten perusteella hankintayksikkö neuvottelee kunkin kanssa erikseen. Neuvottelujen päätyttyä hankintayksikkö tekee varsinaisen hankintapäätöksen, jolla se valitsee varsinaiset innovaatiokumppanit. Vertailu tehdään mukana olevien yritysten lopullisten tarjousten väliltä käyttämällä niitä kriteerejä, jotka on ilmoitettu hankintailmoituksessa.²²⁰

Innovaatiokumppaneiden valinnasta eli hankintapäätöksen tekemisestä alkaa varsinainen innovaatiokumppanuus, jonka aikana tehdään sekä kehitystyö että sen jälkeinen mahdollinen tuotteen tai palvelun toimitus eli hankinta. Kyseessä on sopimuskausi, jonka aikana kumppanit kehittävät tuotetta, palvelukonseptia tai urakkasuunnitelmaa luonnossuunnitelmasta (feasibility study) prototyyppiin tai vastaavaan ja sitä ehkä seuraavaan pilotointivaiheeseen asti. Hankintayksikön tulee viimeistään neuvotteluissa kertoa, miten kumppanuusvaihe etenee. Hankintayksikön pitää mahdollisimman

²¹⁹ Aho 2017, s.7

²²⁰ Aho 2017, s.9

varhaisessa vaiheessa määritellä, miten innovaatiokumppaneille hyvitetään kehitysvaiheen työ.²²¹

5.2 Hankintayksiköt kehitystyön kumppanina sekä edistämässä uusia innovaatioita

Vuoden 2017 alusta voimaan tulleeseen uuteen hankintalakiin sisältyy uutta hankintamenettelyä, innovaatiokumppanuutta koskevat säännöt. Menettelyä ei laissa ole aiemmin säännelty. Menettely on vastaus tarpeeseen ostaa molemmat sekä kehitystyö että kehitystyön tulokset samanaikaisesti. Tässä voidaan kilpailuttaa yhtä aikaa ostamisen kanssa. Ongelmana tähän mennessä on ollut se, että hankintayksikön on käytännössä lähes mahdotonta kilpailuttaa tuotekehitystyötä siten, että sillä olisi varmuus siitä, että se voi ostaa tämän kehitystyön tuloksena syntyneen tuotteen ilman uutta kilpailutusta. Aikaisemmin voimassa olleen hankintalain aikana erityisesti neuvottelumenettelyä on saatettu käyttää hankintoihin, joihin liittyy kehitystyötä tai pilotointia. Kehitystyön ja varsinaisen hankinnan liittäminen toisiinsa on kuitenkin ollut monimutkaista, koska hankinnan kohteen määrittely tilanteessa, jossa se kehitystyön seurauksena muuttuu, on vaikeaa. Hankintariitojen välttämiseksi tällaisia kilpailutuksia ei ole haluttu eikä käytännössä olekaan pystytty toteuttamaan.²²²

Uudella innovaatiokumppanuusmenettelyllä avataan mahdollisuus kilpailuttaa kokonaisuus, johon sisältyy sekä kehitystyö että sen tuloksena syntyvän tuotteen, palvelun tai urakan mahdollinen ostaminen. Tämä vaatii lähtökohdakseen tietysti hankintayksikön näkemyksen tai ainakin alustavan idean siitä, mitä kehitystyö tuo mukanaan ja mitä yritys tarvitsee. Kaiken lähtökohtana on uuden tarve. Tuotekehityksellä voitaisiin saavuttaa jotakin sellaista, jota ei valmiina kyetä ostamaan markkinoilta. Ideat kehitystyöhön saattavat tulla esimerkiksi markkinoilta mutta hankintayksikkö voi itsekin ideoida. Uutuuden vaatimusta tai innovatiivisuuden astetta ei pidä kuitenkaan asettaa liian korkealle. Tärkeä asia on, että hankintayksikkö uskoo saavansa tuotekehityksen seurauksena sen tarpeisiin paremmin soveltuvan palvelun tai tuotteen. Paremmuus voi tarkoittaa kehitystyön mukanaan tuomia säästöjä toimintakuluissa, parempaa vai-

²²¹ Aho 2017, s.2

²²² HE 108/2016 vp. Ks. myös Aho, 2017, s. 3

kuttavuutta tai olla muutoin laadukkaampaa teknologiaa tai palveluita kuin mitä markkinoilla jo on. Innovaatiokumppanuudessa tulee kuitenkin aina tavoitella jotakin uutta, ja sen tulee sisältää kehitystyötä, siis uutta innovaatiota.²²³

Innovaatiokumppanuus parhaimmillaan tarjoaa alustan laaja-alaiselle yhteistyölle. Uutta hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä²²⁴ todetaan, että ”Innovaatiokumppanuudessa ei olisi kyse pelkästään tutkimuksen ja tuotekehityksen tukemisesta tai prototyyppin hankinnasta vaan laajemmasta innovatiivisen uutuustuotteen tai palvelun hankinnasta. Ehdotetussa menettelyssä hankintayksiköillä olisi mahdollisuus luoda pitkäaikaisia kumppanuuksia uusien, innovatiivisten tuotteiden, palvelujen tai rakennusurakoiden kehittämistä ja myöhempää hankkimista varten.”

Innovaatiokumppanuutta voidaan käyttää rajoituksitta kaikilla julkisia hankintoja tekeillä toimialoilla. Menettelylle ei ole myöskään asetettu mitään kokorajoja. Mitään syytä ei ole rajata menettelyn käyttöä vain suuriin kehityshankkeisiin, vaan myös pienimuotoisempi kehittämistarve voi olla menettelyn kohteena. Mitään väliä eikä rajoituksia ole sille, että missä innovaatiokumppanuutta voi käyttää. Voi siis olla ihan mikä tahansa uusi tuote, tavara tai palvelu, johon tätä innovaatiokumppanuusmenettelyä voi käyttää.²²⁵

Myöskään toimialoittaisia rajoituksia ei ole. Innovaatiokumppanuus sopii kaikkialle, missä hankintayksiköillä on resursseja ja tarve hakea erityisesti tuottavuutta tai vaikuttavuutta etsimällä uusia ratkaisuja. Näin innovaatiokumppanuus voi hyvin tulla työkaluksi niin etsittäessä uusia sovelluksia älykkääseen liikenteeseen kuin vanhusten palveluasumiseen, niin maakunnallisiin tai valtakunnallisiin SOTE-tietojärjestelmähankintoihin kuin energiatehokkaisiin julkisiin rakennushankkeisiin. SOTE-sektori merkittävän isona julkisten hankintojen tekijänä on eräs mielenkiintoisimmista ja tarjonnee valtavan potentiaalin innovaatiokumppanuusratkaisuille. Rakennusurakat ja ICT-hankkeet eri toimialoilla ovat varmasti myös merkittäviä sektoreja, joissa innovaatiokumppanuusmenettelyä tullaan käyttämään.²²⁶

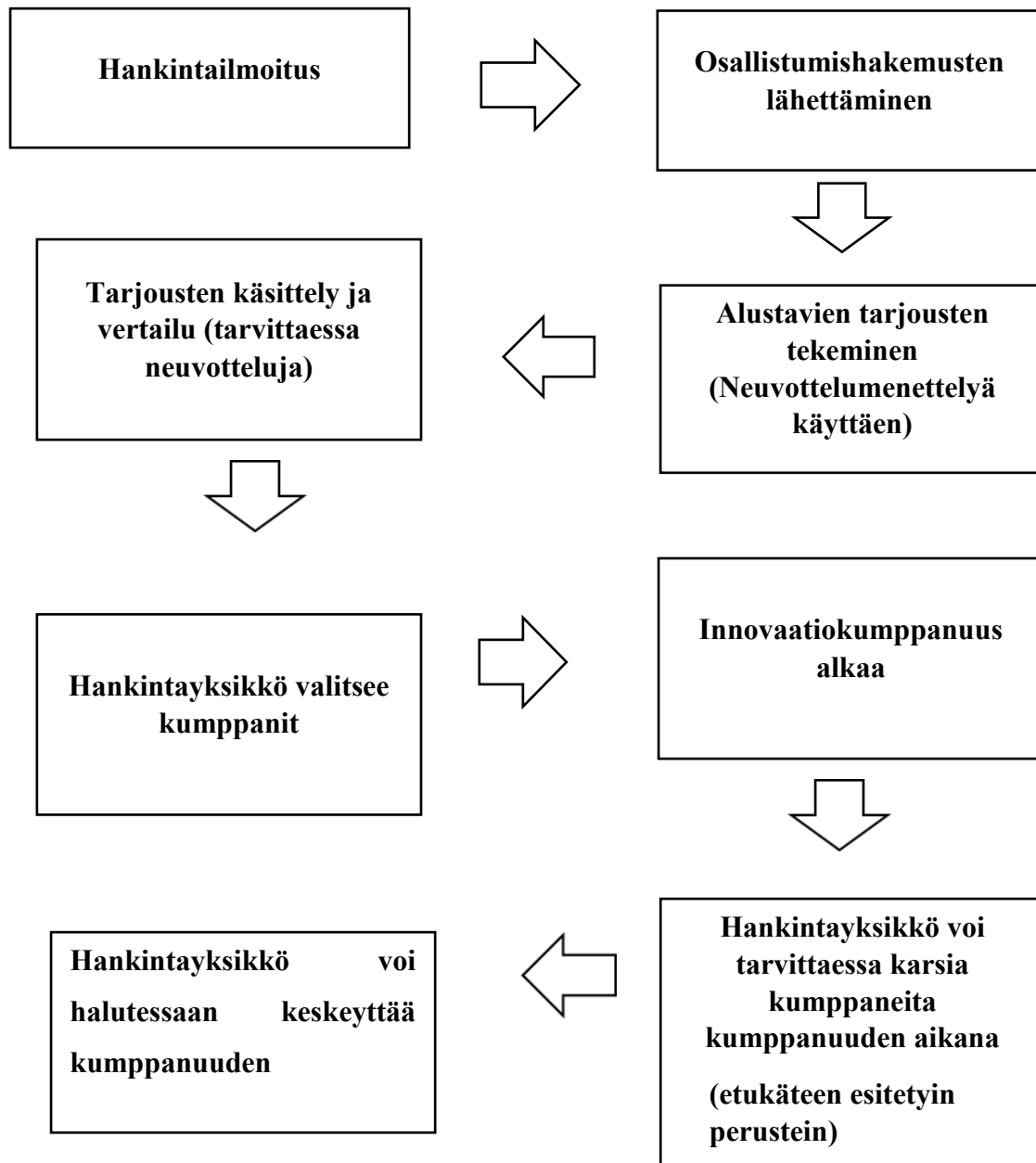
²²³ Aho, 2017. s.3

²²⁴ HE 108/2016 vp. s 130

²²⁵ Aho 2017, s.3

²²⁶ HE 108/2016 vp. ja ks. myös Aho 2017, s.3

Mitään jo markkinoilla saatavilla olevaa tuotetta tai palvelua ei voida ostaa innovaatiokumppanuutta hyödyntämällä. Hankintayksikkö joutuukin valitessaan hankintamenettelyään arvioimaan hankinnan kohteen kehitystarpeen.²²⁷ Kaavion muodossa prosessi voidaan esittää seuraavana:²²⁸



Kuvio 1 Tutkielmassa tarkastelun kohteena oleva innovaatiokumppanuus menettely Lähde: Ukkola 2015

²²⁷ HE 108/2016

²²⁸ Aho, 2017 s.3

5.3 Innovaatiokumppanuuden soveltamisalasta

Uusi hankintalaki on hyvin joustava innovaatiokumppanuuden edellytysten suhteen. Hankintayksikkö voi valita innovaatiokumppanuuden hankintamenettelyksi aina ”kun hankintayksikön tarvetta ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo saatavilla olevia tavanomaisia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita.”²²⁹

Toisin sanoen menettelyä voidaan käyttää joka kerta, kun halutaan luoda uutta, jota ei ole saatavilla markkinoilla sellaisenaan. Käytännössä säännös antaa hankintayksiköille varsin vapaat kädet alkaa innovaatiokumppanuusmenettely. Edellytyksistä säädetään lain 38 § 2 momentissa. Lain perusteluissa on kerrottu, että ”koska menettelyn tarkoituksena on edistää innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa, hankintayksikkö voisi valita menettelyn vain, jos sen tarpeita ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo olevia tavaroita, palveluja tai urakoita. Kyseeseen voisi tulla myös tilanne, jossa hankintayksikön tarpeita ei voida sellaisenaan tyydyttää markkinoilla olevilla ratkaisulla ilman olennaisia muutoksia.”²³⁰

Hankintayksikkö saa tietenkin itse määrätä tarpeensa. Innovaatiokumppanuutta voidaan käyttää myös silloin, kun markkinoilla on hankintayksikön tarpeita lähellä olevia tavaroita, palveluja, urakoita taikka ratkaisuja, jotka eivät kuitenkaan täytä hankintayksikön tarpeita esimerkiksi laadun tason, asiakkaiden tarpeiden tai kehitysasteen osalta. Innovaatiokumppanuutta ei ole syytä rajata vain poikkeukseksi, vaan hankintayksiköllä on harkintavaltaa tarpeidensa määrittämisessä ja sitä kautta mahdollisuus myös käyttää innovaatiokumppanuutta.²³¹

Hankintayksiköllä on siten melko vapaat kädet päättää menettelyn käytöstä. Mielekkäämpää olisi miettiä, että milloin hankintayksikön kannattaa käyttää menettelyä.²³² Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Innovaatiokumppanuus voisi soveltua esimerkiksi mittaviin tietohallinnon hankkeisiin, joissa on jatkuvasti huomioitava alan tekninen kehitys. Suositeltavaa olisi selvittää markkinoita ja soveltuvaa menettelytapaa

²²⁹ Aho 2017, s. 3. Ks. myös HE 108/2016 vp.

²³⁰ Aho 2017, s. 4 Ks. myös HE 108/2016 vp.

²³¹ HE 108/2016

²³² HE 108/2016 ja ks. myös Aho 2017 s.4

jo etukäteen teknisen vuoropuhelun avulla.”²³³ Joten tämä perusteella innovaatiokumppanuuden käyttämisen kannalta merkittävää olisivat:

- 1) Kehitystyöllä todennäköisesti löytyisi parempia ratkaisuja, sekä
- 2) Hankintayksikkö todennäköisesti löytäisi sellaisia innovaatiokumppaneita, jotka pystyisivät kehittämään tavoiteltavia ratkaisuja.

Jos näihin kahteen kysymykseen hankintayksikkö uskoo saavansa myönteisen vastauksen, innovaatiokumppanuuden perustamista kannattaa vakavasti harkita.

Mitä jos aloite innovaatiokumppanuuden perustamiseksi tuleekin yrityksen taholta? Käytännössä näitä tilanteita mahdollisesti tulee eteen. Kiellettyä ei ole ottaa koppia innovaatiokumppanuudesta kiinnostuneen yrityksen aloitteesta, mutta hankintayksikön on oltava vastuussa asian valmistelusta. Hankinta-asia tulee valmistella siten, että myös muille yrityksille annetaan tasavertaiset edellytykset osallistua ”kumppanuushakuun”. Innovaatiokumppanuusmenettelyyn mukaan valittavat kumppanit tulee valita syrjimättömien kriteerien perusteella mutta tietenkin hankintayksikön tarpeet ovat tärkein kriteeri. Kaikkien hankintamenettelyjen, myös innovaatiokumppanuuden, lähtökohta on aina hankintayksikön tarve.²³⁴

Innovaatiokumppanuusmenettelyyn siirtymisen tarkoituksena ei saa olla missään olosuhteissa jonkun tietyn yrityksen suosiminen, joten hankintaviranomaiset eivät saisi käyttää innovaatiokumppanuuksia niin, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy. Joissakin tapauksissa tämä voi edellyttää sitä, että innovaatiokumppanuus perustetaan useiden kumppanien kanssa samanaikaisesti, jotta syntyisi kilpailua.²³⁵

5.4 Menettelyn haasteet hankintayksikön kannalta

Hankintalakiin sisältyy innovaatiokumppanuudesta ainoastaan joitakin pykälää²³⁶, joita käyn tässä maisterintutkielmassani lävitse. Laki itsessään ei avaa juurikaan käytännön soveltamisongelmia. Tilanne oli samankaltainen silloin, kun neuvottelumenettely tuli voimaan vuoden 2007 hankintalailla. Hyvät käytännöt kehittyvät kunhan aikaa kuluu,

²³³ Halonen & Sammalmaa 2017, s.36. Aho 2017 s.4

²³⁴ Aho 2017 s.4. HE 108/2016

²³⁵ Ibid

²³⁶ HE 108/2016 ja TaVM312016 vp. Ks. myös Aho 2017 s.4

mutta niitä pitää myös aktiivisesti kehittää. Hankintayksikön kannalta innovaatiokumppanuuden käytössä on monenlaisia haasteita.²³⁷

Ensimmäinen haaste liittyy siihen että, missä tilanteessa hankintayksikön olisi syytä harkita innovaatiokumppanuuden käyttöönottoa. Innovaatiokumppanuuteen liittyy paljon epävarmuutta lopputuloksen suhteen erityisesti, jos hankintayksikön asettamat tavoitteet ovat korkealla. Ei ole täysin selvää, että missä tilanteissa menettelystä on syytä odottaa tuloksia. Innovaatiokumppanuuden mielekkyyteen hankintayksikön kannalta hankinta-vaihtoehtona vaikuttavat esimerkiksi seuraavat seikat²³⁸

- 1) millaisia tuottavuus- tai laatuhyötyjä kehitystyön seurauksena voitaisiin olettaa parhaimmillaan tai huonommillaan saavutettavan. Arvioinnin pitää kattaa myös sen, mitä markkinoilta jo valmiiksi saatavissa;
- 2) minkälaisia ovat hankintayksikön henkilöresurssit tai taloudellinen panostus tai muu vastaava resursointi.

Innovaatiokumppanuus ei ole ainoa keino edistää kehitystyötä. Jo ennen hankintalain uudistusta hankintayksiköillä on ollut mahdollisuus osallistua erilaisiin kehittämishankkeisiin. Jolloin markkinoilta ei vielä löydy hankintayksikön tarpeita vastaavaa ratkaisua, hankintayksiköt ovat voineet lähteä hankintojen avulla edistämään täysin uusien ratkaisujen kehitystä markkinoille. Niin sanotuissa esikaupallisissa hankinnoissa (pre-commercial procurement) ostetaan yrityksiltä uuden ratkaisun tuotekehitystä. Tällaisen prosessin kohteena ei ole niinkään välitön hankintatarve, vaan seuraavan sukupolven ratkaisujen luominen tunnistettuihin isoihin kehityshaasteisiin. Näihin on kuitenkin aina liittynyt se ongelma, että kehitystyön tuloksena syntynyttä palvelua tai tuotetta ei ole voitu suoraan ostaa ilman uutta kilpailutusta.²³⁹ Tähän innovaatiokumppanuus menettelynä pyrkii vastaamaan.

Toinen haaste linkittyy hankintayksikön tarpeisiin. Innovaatiokumppanuus -menettely perustuu siihen, että hankintayksiköllä on näkemys omasta tarpeestaan, jota ei olemassa olevilla ratkaisuilla voida täysin täyttää. Tosin hankintayksikkökään ei aina varmuudella

²³⁷ Aho 2017, s.5

²³⁸ Ibid

²³⁹ Ibid

voi kertoa omista tavoitteistaan. Tavoite voi olla melko yleinen tai erittäin spesifi. Näissä tapauksissa saattaa kuitenkin olla myös etuja. Tavoitteiden yleisyys antaa markkinatoimijoille vapaammat kädet innovoida uusia ja erilaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tarkemmat tavoitteet puolestaan mahdollisesti auttaisivat löytämään sellaisia innovaatiokumppaneita, joilla on jo selvempi kuva kyseisen kehitystyön kohteesta.²⁴⁰

Kolmas haaste liittyy soveltamiseen. Tässä vaiheessa pitää miettiä, että minkälaisia ehdokkaita ja minkälaisilla vaatimuksilla haetaan kumppania tai kumppaneita. Tähän liittyy myös kysymys siitä, haetaanko kumppanuussopimusta yhden vai useamman yrityksen kanssa. Se hankintayksikön pitää ratkaista itse. On mahdollista, että kumppaneita valitaan useampi, mutta tuotteita tai palveluita ostetaan vain yhdeltä yritykseltä.²⁴¹

Tämän menettelyn **neljäs haaste** on siinä, kun mietitään, että miten korvataan innovointiin käytetyt panokset niille kumppaneille, joiden kanssa ei tehdä hankintasopimusta. Osallistumiseen pitäisi kannustaa kaikkia mahdollisia yrityksiä tasapuolisesti. Tähän liittyy läheisesti se, aiotaanko kumppanuudesta lähteä neuvottelemaan yhden vai useamman kumppanin kanssa. Useamman kumppanin innovaatiokumppanuusmalli johtanee useammin tavoitteiden mukaiseen lopputulokseen ja mahdollistaa kilpailuttamisen kehitystyön aikana. Mutta hankintayksikön kannalta menettely on todennäköisesti kankeampi sekä kustannuksiltaan kalliimpi.²⁴²

Jos hankintayksikkö päättyy useamman kumppanin malliin, merkinnee se käytännössä sitä, että jossakin kehitystyön vaiheessa osallistujien määrää vähenee. Hankintayksiköllä on valta päättää kumppanien määrän vähentämisestä. Tällöin pitää ratkaista ainakin se, miten kompensoidaan mukana olleelle mutta pois jäävälle kumppanille kehitystyöhön kuluneet resurssit. Tämä vaatii hankintayksiköltä resursointia juuri kehitystyöhön. Tähän voisi olettaa julkisyhteisöillä olevan korkeahko kynnys.²⁴³

Viides haaste koskee sitä, millaiset sopimusjärjestelyt pitää olla, joilla varmistetaan hankkeen kiinnostavuus yritysten näkökulmasta tarkasteltuna. Tähän vaikuttaa erityisesti kaksi sopimusehtoa. Yhtäältä se, sitoutuuko hankintayksikkö loppujen lopuksi ostamaan tuotetta tai palvelua. Toisaalta olennainen merkitys on sillä, kuinka saada ehdokkaat

²⁴⁰ Aho 2017, s.5

²⁴¹ Ibid

²⁴² Ibid

²⁴³ Ibid

kertomaan ideoistaan. Tekijänoikeuksien suojaaminen nimittäin jää täysin sopimuksissa sovittaviksi. Tämä voinee olla ehkä ratkaisevaa sen, onko kumppanuushanke ylipäänsä kiinnostava yrityksille.²⁴⁴ Tässä maisterintutkielmassa ei IPR:ää ei käsitellä sen enempää.

Menettelyn haasteet yritysten kannalta

Aiemmin on kerrottu menettelyn haasteista hankintayksikön kannalta. Yritysten kannalta näkökulma on hieman eri. Siihen liittyy erityisesti kustannus- ja hyötyvertailu mutta innovaatiokumppanuus -menettelyyn liittyy aina riskejä. Kustannuksiin liittyy ennen kaikkea se, kuinka suuren panoksen yritys kehitystyöhön sijoittaa, kun ottaa huomioon sen todennäköisyyden, jolla yritys saa varsinaisen palvelua tai tuotetta koskevan tilauksen. Olennainen asia on myös se, minkälaisia tilauksia yritys mahdollisesti saisi kumppanuuden myötä. Tämän lisäksi yrityksessä mietitään myös sitä, voisiko innovaatiokumppanuuteen osallistuminen saattaa olla mahdollisuus kehittää omaa tuotetta silmällä pitäen laajempia markkinoita. Tästä näkökulmasta tilauksen saaminen juuri tältä asiakkaalta ei ole välttämätöntä, tosin toivottavaa ensikontaktin saamiseksi.²⁴⁵

5.5 Ymmärrystä markkinoista sekä niiden kehittämisestä

Menettely lähtee hankintayksikön omista tarpeista. Ne liittynevät uusiin palveluihin, tuotteisiin tai myös innovatiiviseen urakkaan. Tarve saattaa ilmetä vaikkapa haluna parantaa vanhuspalvelujen vaikuttavuutta, aikaansaada säästöä toimintoja digitalisoimalla tai haluna parantaa kunnan toimitilojen energiatehokkuutta. Kehitystarpeiden määrä ja luonne on rajaton.²⁴⁶

Markkinoiden tuntemuksen ja ymmärtämisen merkitystä ei voi ylikorostaa. Mitä tahansa tavara- ja palveluhankintaa tehtäessä tai ulkoistettaessa palveluhankintoja hankintayksikö todennäköisesti pääsee sitä parempaan lopputulokseen, mitä paremmin se tuntee ne markkinat, joilta palveluja tai tavaroita ostetaan.²⁴⁷

Hankintayksikön pitää perehtyä kunnolla markkinoihin. Markkinakartoitukseen voi käyttää monenlaisia keinoja. Sekä omia että ulkopuolisia asiantuntijoita voidaan käyttää

²⁴⁴ Aho 2017, s. 5

²⁴⁵ Aho 2017, s. 6

²⁴⁶ Ibid

²⁴⁷ Ibid

markkinoiden kartoittamiseen ennen menettelyn käynnistämistä. Ennen innovaatiokumppanuuden aloittamista markkinoiden kartoitus on aivan välttämätöntä.²⁴⁸

5.6 Innovaatiokumppanien valitsemisesta

Innovaatiokumppanuus on menettelymuotona ihan uusi. Uusi laki ei sisällä kovinkaan täsmällisiä säännöksiä siitä, kuinka menettely pitää toteuttaa. Siksi menettelytapoja kehitettäessä tuleekin pitää keskeisenä ohjenuorana menettelyn perimmäisiä tavoitteita, jotka ovat: joustava vuoropuhelu²⁴⁹ hankintayksikön ja tarjoajien välillä menettely myös johtanee kehittämään innovatiivisia tuotteita sekä palveluja.

Menettely jakautuu kolmeen vaiheeseen, joita ovat

- 1) Valmisteluvaihe eli vaihe, joka edeltää hankintamenettelyn käynnistämistä
- 2) Kumppanien valintavaihe, jolloin varsinainen innovaatiokumppanuus –menettely käynnistyy,
- 3) jota seuraa innovaatiokumppanuus -vaihe, jossa varsinainen hanke toteutetaan. Hankintavaihe taas jakautuu kahteen eri vaiheeseen, jotka ovat

- 1) Kehitysvaihe (Development), ja
- 2) Tilausvaihe (Delivery)

5.7 Valmisteluvaihe

5.7.1 Huolellinen valmistelu on kaiken A ja O

Kaikissa hankintamenettelyissä hankinnan yksi tärkeimpiä vaiheita on valmisteluvaihe. Valmisteluvaihe on osa hankintaa, mutta tässä vaiheessa hankinta ei ole vielä virallisesti käynnissä. Huolellista valmistelua hankinnoissa ei voi mitenkään sivuuttaa. Jos valmisteluvaihe tehdään huonosti, virhettä on vaikea korjata myöhemmin muulla tavoin kuin keskeyttämällä innovaatiokumppanuusmenettely ja aloittamalla hankinta ihan alusta uudestaan.

²⁴⁸ Aho 2017, s. 6

²⁴⁹ Aho 2017, s.6 ja s.8 Vuoropuhelun nimeen vanhoivat myös Into Seinäjoen järjestämässä tilaisuudessa puhunut Turun kaupungin hankinta- ja logistiikkajohtaja Fredrik Lindström. Ks myös Halonen & Sammalmaa 2017

Innovaatiokumppanuudessa hankinta merkitsee kahden asian huolellista selvittämistä. Ensimmäiseksi on selvitetävä, mitä hankintayksikkö haluaa innovaatiokumppanuudelta eli hankintayksikön tarpeet on määriteltävä yksiselitteisesti., joiden täyttämistä uuden palvelun tai tuotteen avulla tavoitellaan. Sen jälkeen on määriteltävä että, minkä tyyppiset toimijat todennäköiset onnistuisivat innovaatiokumppaneina parhaiten.²⁵⁰

Innovaatiokumppanuus käsitteenä viittaa kumppanuuteen uuden palvelun, tuotteen tai urakan innovoimiseksi. Itse innovointi on tarkoitettu jätettäväksi pitkälti yrityksen jota nimitän tässä tutkielmassa myös, tarjoajaksi, vastuulle. Innovaatiokumppanuudessa hankintayksiköllä on tärkeä rooli sekä hankintayksikön tarpeiden että kumppanien soveltuvuusvaatimusten määrittelyssä. Siksi valmistelutyö pitää tehdä huolellisesti. Tämä kaikki pitää tehdä ennen kuin hankintailmoitus julkaistaan, koska hankintailmoituksessa on oltava sitova kuvaus hankintayksikön tarpeista ja tarjoajien soveltuvuudesta. Näitä ei saa muuttaa sen jälkeen, kun prosessi on käynnistetty.²⁵¹

Kolmanneksi hankintailmoituksessa pitää ilmoittaa voidaanko tarjoajien määrää karsia menettelyn ollessa käynnissä. Tämä koskee sekä vaihetta, kun tarjoajia valitaan itse menettelyyn, että kehitysvaihetta. Hankintayksikkö voi prosessin eri vaiheissa vähentää tarjoajien määrää, jos tästä mahdollisuudesta on ilmoitettu hankintailmoituksessa.²⁵²

5.7.2 Markkinakartoitus on teknistä vuoropuhelua

Innovaatiokumppanuutta ei ole perusteltu käynnistää, jos markkinoita ei tunne todella hyvin. Markkinoiden tuntemuksella tarkoitan juuri tuntemusta sekä yrityksistä että tuotteista ja palveluista. Edellä on kerrottu, että innovaatiokumppanuuden suoranaisten edellytyksenä on se, että tarpeen mukaisia tuotteita tai palveluita ei sellaisenaan ole saatavilla.²⁵³

Markkinakartoitus on ollut sallittua myös aiemman lain voimassaolon aikana. Viime vuosina teknisen vuoropuhelun ja muun tyyppisen markkinakartoituksen käyttö on

²⁵⁰ Aho 2017, s.9

²⁵¹ Aho 2017, s.20

²⁵² Aho 2017, s.21

²⁵³ Aho 2017, s.8

lisääntynyt. Uudessa hankintalaissa oikeastaan kehoitetaan markkinakartoitukseen. Markkinakartoitus voi olla markkinoiden tiedustelua ja selvittelyä, kyselyitä yrityksille, suoranaista teknistä vuoropuhelua markkinatoimijoiden kanssa, tai tarjouspyyntöluonnosten antamista mahdollisten tarjoajien kommentoitavaksi.²⁵⁴

Uudessa laissa on nimenomaiset säännökset myös markkinakartoituksesta, joilla halutaan selkeyttää ja täsmentää, mitä kaikkea markkinakartoitus pitää sisällään. Ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten sekä antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan. Markkinakartoituksessa hankintayksikkö saa käyttää riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Näiden tahojen neuvoja saa hyödyntää hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttämisestä ei saa seurata kilpailun vääristymistä eikä syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden noudattamatta jättämistä.²⁵⁵

Innovaatiokumppanuutta pitää ehdottomasti edeltää jonkinlaisen markkinakartoitus. Kyseessä ei tarvitse olla teknisen vuoropuhelun, vaan kevyempikin markkinakartoitus saattaisi riittää. Innovaatiokumppanuusmenettelyn onnistuminen edellyttää kuitenkin todella hyvää näkemystä siitä, mitä markkinoilla on ja näkemystä myös siitä, mitä siellä on mahdollista kehittää.²⁵⁶ Käytännössä menettely voisi olla esimerkiksi:

Tietopyyntö HILMA:ssa, jossa kerrotaisiin mahdollisimman tarkasti siitä, millaiset tarpeet hankintayksiköllä kulloinkin kyseessä olevassa tapauksessa olisivat. Tietopyynnössä kerrotaisiin mahdollisuudesta ilmoittaa hankintayksikölle joko kirjallisesti tarjottavista mahdollisuuksista sekä siitä, että tarjoaja voisi saapua hankintayksikön aiheesta järjestämään info-tilaisuuteen.²⁵⁷

5.8 Hankintailmoituksesta käynnistyy menettely

Innovaatiokumppanuus menettelyn virallinen alkupiste on hankintailmoitus.²⁵⁸ Siitä ei kuitenkaan ala innovaatiokumppanuus, ainoastaan kumppanien valintaprosessi.

²⁵⁴ Aho 2017, s. 8

²⁵⁵ Ibid

²⁵⁶ Ibid

²⁵⁷ Halonen & Sammalmaa 2017

²⁵⁸ Aho 2017, s. 8 ja HE 108/2016

Hankintailmoituksella on aina iso merkitys, koska monet menettelyn kannalta olennaiset vaatimukset pitää sitovasti ilmoittaa hankintailmoituksessa. Tämä pätee myös innovaatiokumppanuuteen, tosin vähemmällä merkityksellä, kuin muissa menettelyissä.²⁵⁹

Hankintayksikön on määriteltävä hankintailmoituksessa innovatiivisen tavaran, palvelun tai rakennusurakan tarve, jota ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo olevia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita. Hankintailmoituksessa on lisäksi yksilöitävä hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset, jotka kaikkien tarjousten on täytettävä. Vaatimukset on esitettävä riittävän täsmällisesti, jotta toimittajat voivat arvioida hankinnan luonnetta sekä laajuutta. Yritysten pitää päättää, jättävätkö ne osallistumishakemuksen. Kolmanneksi hankintailmoituksessa on kerrottava yrityksiin eli tarjoajiin asetettavat soveltuvuusvaatimukset. Viimeksi mainittu linjaa ratkaisevalla tavalla sen, minkälaiset yritykset osallistuvat menettelyyn.²⁶⁰

Hankintailmoituksessa hankintayksikön pitää määritellä hankinnan eli innovaatiokumppanuuden kohde, joka kattaa sekä kehitysvaiheen että tuotantovaiheen.²⁶¹

Hankintailmoituksesta on syytä jo mainita, miten oikeudet kehitystyön tuloksiin (IPR) tulevat jakautumaan varsinkin siltä osin kun kysymys on menettelyn eri vaiheissa syntyvistä tuloksista.²⁶²

Hankintailmoituksessa pitää olla paljon muitakin olennaisia tietoja edellä mainittujen lisäksi. Innovaatiokumppanuutta koskevan hankintailmoituksen pitää sisältää seuraavat olennaiset kumppanuuden ehtoja sekä kumppanin piirteisiin liittyvät asiat:

Hankintailmoituksessa on oltava maininta siitä, että innovaatiokumppanuutta aiotaan käyttää hankintamenettelynä, hankintayksikön määrittelemä tavoite ja tarve, jonka täyttämistä menettelyllä tavoitellaan sekä millaiset ovat haettavan kumppanin kelpoisuusvaatimukset, aiotaanko osallistujien määrää karsia menettelyn aikana, jopa vain yhteen kumppaniin, kehitystyön kohteena olevien tuotteiden tai palveluiden hankintaa koskevat periaatteet,

sopimuskaudesta sekä ja mahdollisesta optiosta on myös oltava maininta hankintailmoituksessa,

²⁵⁹ Aho 2017, s. 8 ja HE 108/2016

²⁶⁰ Aho 2017, s. 8

²⁶¹ Ibid

²⁶² Aho 2017, s. 9 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista

vähintäänkin ylimalkainen kuvaus siitä, kenelle oikeudet (IPR) kuuluvat kumppanuuden aikana ja kumppanuuden päättyessä,

Kehitystyöhön käytettävän yrityksen panoksen korvaamisesta, pitää myös mainita hankintasopimuksessa.

5.9 Kriteerien asettaminen

5.9.1 Osallistujien soveltuvuus

Hankintayksikön tulee määritellä jo hankinnan käynnistysvaiheessa kumppanien määrän osalta²⁶³:

- Kuinka monta osallistujaa aluksi valitaan neuvotteluihin?
- Aiotaanko osallistujien määrää karsia neuvottelujen aikana?
- Aiotaanko jossakin vaiheessa kumppanuutta osallistujien määrä on karsia yhteen.

Hankintailmoituksen perusteella menettelyyn ilmoittautuu ehdokkaita. Ilmoittautujien määrää hankintayksikkö ei tiedä etukäteen eikä se voi tätä määrää rajoittaa. Tämä on kaikkien julkisten hankintamenettelyjen tärkein piirre. Kuka tahansa yrittäjä tai yritys voi ilmoittautua menettelyyn. Hankintayksikön ei koskaan ole hyödyllistä asettaa liian kovia vähimmäisvaatimuksia. Hankintalaissa on yksiselitteinen kielto asettaa suhteettomia vaatimuksia hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen verrattuna.²⁶⁴

Ilmoittautuneista hankintayksikkö karsii kaikki ne ehdokkaat, jotka eivät täytä hankintailmoituksen kelpoisuusvaatimuksia.²⁶⁵ Kelpoisuusvaatimukset hankintayksikkö voi vapaasti määritellä itse mutta niiden on liityttävä hankinnan kohteeseen, eivätkä ne voi olla suhteettoman rajoittavia. Innovaatiokumppanuuden ollessa kyseessä kelpoisuusvaatimuksilla on kuitenkin erityinen merkitys, koska hankintayksikkö²⁶⁶ etsii kehitystyöhön valmiuksia omaavia kumppaneita. Kelpoisuusvaatimuksia saattaisivat olla vaikka:²⁶⁷

tarjoajan henkilöstön ammattitaitoon,

²⁶³ Aho 2017, s. 9

²⁶⁴ Hankintalaki (1397/2016) ja ks. myös Aho 2017, s. 9

²⁶⁵ Aho 2017, s. 9 ja Hankintalaki (1397/2016)

²⁶⁶ Ibid

²⁶⁷ Ibid

tarjoajan tuotekehitysreferensseihin eli aiempiin näyttöihin, kuvaukseen tarjoajan organisaation perehtymisestä hankinnan kohteeseen, sekä siihen liittyvästä valmiudesta tuotekehitykseen.²⁶⁸

Yrityksen toimittajamarkkinatuntemus ja kyky johtaa ulkoisia innovaatioresursseja silloin, kun etsitään innovatiivisia ratkaisuja, tällöin yrityksen sisällä oleva osaaminen harvoin riittää, jolloin tärkeää on sen etsiä täydentävää osaamista tarvittaessa.²⁶⁹

Tässä vaiheessa hankintamenettelyä pitää varmistua siitä, että mielenkiintoisimpia ja potentiaalisimpia ehdokkaita ei jouduta karsimaan pois sen johdosta, että hankintailmoitukseen on laitettu jokin hankkeen kannalta asiaankuulumaton ja samalla ehdokkaita tarpeettomasti poissulkeva soveltuvuusvaatimus, esimerkiksi yrityksen aiempaan liikevaihtoon tai taseen loppusummaan liittyen.²⁷⁰ Innovaatiokumppanuudessa mahdollisesti enemmän, kuin missään muussa hankintamenettelyssä, hankintayksikön on tärkeää löytää kumppani, joka on kiinnostunut tuotekehitysvaiheesta, mutta samalla sen pitää pystyä viemään hanke lopulliseen maaliin. Kiinnostusta kehitysvaiheeseen voidaan soveltuvuusvaatimuksissa mitata esimerkiksi sillä, minkälaiset henkilöresurssit hakijalla on käytössä kehitysvaiheeseen. Tälle voitaneen asettaa hankintailmoituksessa vähimmäismiehitys, mikä voi toimia yhtenä soveltuvuusvaatimuksena.²⁷¹

5.9.2 Aiemmille referensseillä ei pidä olla liian suurta merkitystä

Minimivaatimuksia asetettaessa aina joudutaan harkitsemaan yrityksen kokemuksen/luotettavuuden mutta toisaalta innovatiivisuuden/edistyksellisyyden väliltä. Innovaatiokumppanuudella haetaan uusia toimintatapoja. Tämä puoltaa sitä, että kriteerejä asetettaessa ei tuijoteta pelkästään aiempia tavanomaisia referenssejä. Tavanomaisten referenssien korostuminen heikentää väistämättä sellaisten uusien tulijoiden markkinoille tuloa, jotka saattavat kuitenkin ajatella innovatiivisesti.²⁷²

²⁶⁸ Aho 2017, s. 9

²⁶⁹ Ibid

²⁷⁰ Ibid

²⁷¹ Ibid. Ks. myös Hankintalaki (1397/2016)

²⁷² Aho 2017, s. 10

Aiempiä referenssejä pidä ”turhaan” edellyttää siksikään, että ne saattavat karsia uusia innovatiivisia yrityksiä. Uusien yritysten käyttöä innovaatiokumppania ei ole syytä epäillä jos ne muuten täyttävät kaikki asetetut vaatimukset.²⁷³

Hankintalaissa säädetään hankintayksikön mahdollisuudesta ennalta rajata mukaan neuvotteluihin otettavien ehdokkaiden määrää.²⁷⁴ Hankintayksikkö valikoisi siten osallistumishakemusten ja hankintailmoituksessa asettamiensa objektiivisten kriteerien perusteella jatkoneuvotteluihin osallistuvat ehdokkaat. Kyseessä ei olisi tarjousten vertaileminen, vaan ehdokkaiden vertaileminen toimittajaan liittyvien objektiivisten ja syrjimättömien kriteerien perusteella.²⁷⁵ Lain perusteluteksteissä²⁷⁶ todetaan, että innovaatiokumppanuudessa tarjoajien valintavaiheessa tulisi erityisesti arvioida ehdokkaiden valmiuksia tutkimukseen, tuotekehitykseen sekä innovatiivisten ratkaisujen toteuttamiseen.²⁷⁷ Tämä ei estäne hankintayksikköä asettamasta muita soveltuvuuteen liittyviä lain mukaisia vaatimuksia. Mukaan valittavien kumppanien pitäisi kuitenkin aina täyttää hankintailmoituksessa kuvatut vähimmäisvaatimukset.²⁷⁸

Hankintailmoituksessa voidaan ilmoittaa, että osallistujien määrä rajataan jo neuvottelujen käynnistyessä esimerkiksi kolmeen tai neljään. Innovaatiokumppanuusmenettelyyn saa hakea esimerkiksi ryhmittymä, jonka osallistujista osa keskittyisi innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen, osa kehitetyn tuotteen valmistamiseen ja osa palvelun toteuttamiseen.²⁷⁹

Valintaprosessiin sovelletaan neuvottelumenettelyä koskevia säännöksiä²⁸⁰. Tämä tarkoittaa sitä, että neuvotteluihin mukaan kutsuttavat yritykset antavat alustavat tarjoukset, joiden pohjalta hankintayksikkö neuvottelee kunkin tarjoajan kanssa kahden kesken. Neuvottelut mahdollistavat yksityiskohtaisen perehtymisen tarjoajaan ja tämän ajatusmaailmaan.²⁸¹

Innovaatiokumppanuudessa haetaan uusia näkökulmia, joten olisi suotavaa yhdistellä eri osaamisalueita. Tämä pätee sekä teknologioihin että palvelukonsepteihin. Se lienee

²⁷³ Aho 2017, s. 10

²⁷⁴ Ibid sekä Hankintalaki (1397/2016)

²⁷⁵ Aho 2017, s.10

²⁷⁶ HE 108/2016 vp.

²⁷⁷ Ibid

²⁷⁸ Aho 2017, s. 10

²⁷⁹ Aho 2017, s. 10 sekä HE 108/2016 vp.

²⁸⁰ Aho 2017, s. 10 Ks. myös hankintalaki 1397/2016 35§, jossa on neuvottelumenettelyn kulusta kerrottu. Sekä tämän maisterintutkielman seuraavalla sivulla on myös neuvottelumenettelyn kulusta

²⁸¹ Aho 2017

kätevin keino pienemmille palveluntuottajille ja yrityksille yhdistää voimansa, jotta ne voisivat osallistua vaativampiinkin hankintamenettelyihin. Hankintayksiköiden kannattanee suosia konsortioita eikä pyrkiä asettamaan niille rajoituksia.²⁸² Niiden käytön kieltäminen ei lain mukaan ole edes mahdollista.²⁸³

Konsortioiden käyttö osaltaan helpottaa pk-yritysten mukaan pääsyä innovaatiokumppanuuksiin.²⁸⁴ Usean pienemmän yrityksen on yhdessä tai pienen yrityksen isomman yrityksen rinnalla on helpompi tarjota kumppanuutta hankkeessa, joka saattaa vaatia suurempia resursseja.²⁸⁵

Myös hankintayksikölle innovaatiokumppanuus on normaalia hankintamenettelyä isompi ponnistus. Siksi myös hankintayksiköiden kannattanee innovaatiokumppanuutta suunnitellessaan esimerkiksi muodostaa hankintarenkaita tai vastaavia yhteishankinnan muoto, jotta kaikki käytettävissä olevat resurssit tulevat tehokkaammin käytetyksi.²⁸⁶

Neuvotteluun innovaatiokumppanuudesta sovelletaan hankintalain 35 §:ssä olevaa neuvottelumenettelyä. Tämä tarkoittaa ainakin seuraavia asioita:

kumppanuusvaiheen neuvottelut käydään kunkin kumppanin kanssa siten, että jokaiselle kumppanille annetaan tasapuolisesti mahdollisuudet viedä hanketta eteenpäin, neuvotteluista pidetään pöytäkirjaa, tarjoajien liikesalaisuudet ja muu luottamuksellinen tieto suojataan eli sitä ei kerrota toisille kumppaneille eikä sitä hyödynnetä, ellei tästä mahdollisuudesta ole nimenomaisesti sovittu.²⁸⁷

Neuvottelut perustuvat jokaisen osallistujan esittämiin alustaviin tarjouksiin tai suunnitelmiin. Siitä työ jatkuu neuvottelujen perusteella.²⁸⁸

Hankintayksikön on ilmoitettava kirjallisesti kaikille neuvotteluihin osallistuville yrityksille kaikista hankinta-asiakirjojen muutoksista sekä varattava niille riittävästi aikaa muuttaa tarjouksiaan tarvittaessa.²⁸⁹

²⁸² Aho 2017, s. 10

²⁸³ hankintalaki 1397/2016

²⁸⁴ Aho 2017, s. 10 vrt. myös Kauppalehti 7.3.2017, jossa kerrotaan, että ei ole välttämättä vielä toteutunut hankintojen kilpailutus tavalla, joka suosisi pk-yrityksiä

²⁸⁵ Aho 2017, s. 10

²⁸⁶ Ibid

²⁸⁷ hankintalaki 1397/2016

²⁸⁸ Aho 2017, s. 11

²⁸⁹ Aho 2017, s. 10 ja hankintalaki 1397/2016

Hankintalain²⁹⁰ mukaan, että hankintayksikkö ei saa valita kumppania alustavan tarjouksen perusteella. Tämä tarkoittaa sitä, että osallistumishakemuksen jättäneiden yritysten, joita nimitän myös tarjoajiksi, odotetaan ennen neuvottelujen käynnistymistä esittävän suunnitelmansa alustavaksi tarjoukseksi. Alustavien tarjousten perusteella hankintayksikkö ei voi valita lopullista ”voittajaa”, jonka kanssa tekee varsinaiseen kumppanuussopimukseen.

5.10 Valintaperusteista sekä – kriteereistä

Innovaatiokumppaniksi tai -kumppaneiksi pitää valita kokonaistaloudellisesti edullisimmat tarjoukset tehneet yritykset. Uudessa hankintalaissa²⁹¹ kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määritelmä on muuttunut jossain määrin aiempaan hankintalakiin²⁹² verrattuna. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarkoittaa sellaista tarjousta, joka on hankintayksikön näkökulmasta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras.²⁹³ Innovaatiokumppanuudessa on mahdollista käyttää ainoastaan hinta/laatu –perustetta.²⁹⁴ Toisin sanoen aina pitää painottaa myös laatuakin. **Ainoastaan hinta tai kustannus ei saa olla perusteena.**²⁹⁵

Hankintayksikön asettamista vertailuperusteista ei saa neuvotella. Tarjousten vertailuperusteet hankintayksikön on asetettava lopullisesti ennen lopullista tarjouspyyntöä. Innovaatiokumppanuudessa on käytännössä syytä avata vertailuperusteita jo hankintailmoituksessa, koska sillä voi olla merkitystä kun yritykset arvioivat ovatko kiinnostuneita osallistua menettelyyn ollenkaan.²⁹⁶

Hankintayksikkö määrittelee laadullisia vertailuperusteita, jotka voivat liittyä laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- ja sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin.²⁹⁷

²⁹⁰ hankintalaki 1397/2016

²⁹¹ Ibid

²⁹² Aho, 2017, s.11

²⁹³ Aho 2017, s. 11 ja hankintalaki 1397/2016

²⁹⁴ Best Price Quality Ratio (BPQR) Ks. myös Aho 2017, s. 11

²⁹⁵ Aho 2017, s. 11 sekä hankintalaki 1397/2016

²⁹⁶ Aho 2017, s.11

²⁹⁷ Ibid

Laatuun liittyviä perusteita saattavat olla tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, esteettömyys, joka näin omalta kohdaltani on kyllä tärkeä asia. Vielä näiden lisäksi laatukriteerejä saattavat olla kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huolto, toimituspäivä tai toimitus- tai toteutusaika sekä muut toimitusehdot.²⁹⁸ Hankintayksikkö saattanee ottaa huomioon myös hankintasopimuksen toteutukseen määritellyn henkilöstön pätevyyden ja kokemuksen sekä henkilöstön organisoinnin, jos henkilöstön laadulla olisi huomattava vaikutus hankintasopimuksen toteuttamiseen.²⁹⁹

Hankintayksiköllä on käytännössä vapaat kädet kriteerien asettamiseen, mutta pitää kuitenkin liittyä hankinnan kohteeseen. Vertailuperusteen katsotaan liittyvän hankinnan kohteeseen, jos se liittyy kyseisen sopimuksen perusteella toimitettaviin rakennusurakoihin, tavarahankintoihin tai palveluihin liittyvään sopimukseen milta tahansa osin ja missä tahansa niiden elinkaaren vaiheessa. Tätä sovelletaan myös tilanteisiin, joissa vertailuperusteina mainitut tekijät eivät kuulu hankinnan kohteeseen sen fyysisenä osana.³⁰⁰

Hankintayksikkö esittänee hinta-laatusuhteen kustannustekijät kuten, kiinteän hinnan. Tämä tarkoittaa sitä, että silloin yritykset kilpailevat ainoastaan laadulla.³⁰¹

Vertailuperusteiden ilmoittamiseen liittyy innovaatiokumppanuudessa samat perusvaatimukset, jotka koskevat kaikkia muitakin hankintamenettelyjä. Vertailuperusteiden suhteellinen painotus on yksilöitävä hankintailmoituksessa, neuvottelu-kutsussa tai tarjouspyynnössä. Painotus saadaan ilmaista myös ilmoittamalla kohtuullinen vaihteluväli. Vertailuperusteet on kerrottava alenevassa tärkeysjärjestyksessä, jos vertailuperusteiden suhteellista painotusta ei objektiivisesta syistä pystytä määrittelemään, niin vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen hankintalain³⁰² 94 §:n mukaisesti. Vertailuperusteet eivät ne saa antaa hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta ja niiden on oltava syrjimättömiä sekä todellinen kilpailu on taattava.³⁰³

²⁹⁸ Aho 2017, s.11

²⁹⁹ Ibid

³⁰⁰ Aho 2017, s. 11-12

³⁰¹ Ibid ja hankintalaki 1397/2016

³⁰² hankintalaki 1397/2016

³⁰³ Ibid. Ks. myös Aho 2017

Innovaatiokumppanuudessa saa toimia niin, että tarjouspyyntövaiheessa tai jo aikaisemmin hankintayksikkö asettaa enimmäishinnan, jonka puitteissa kehitettävä tuote, palvelu tai muu hankinnan kohde saadaan hankkia. Näissä tilanteissa hinta käytännössä muodostaa reunaehdon, mutta valinta tehdään toki myös muiden ominaisuuksien perusteella. Näitä voivat olla vaikkapa hankintayksikön kannalta parhaat mahdolliset ominaisuudet tai vaikutukset kuten elinkaarikustannukset, tuotteen toiminnallisuus tai säästö henkilöstömenoissa.³⁰⁴

Hankintayksikön on asetettava vertailuperusteet siten, että tarjoajayritys pystyy aukottomasti ja läpinäkyvästi selvittämään tiedot tarjouspyynnöstä ja yritys voi vertailla niitä. Epäselvissä tapauksissa hankintayksikön on tosiasiallisesti tarkistettava tarjoajien antamien tietojen ja näytön paikkansapitävyys.³⁰⁵

Hinta-laatusuhteen vertailuperusteissa voidaan ottaa huomioon tutkimus- ja kehittämispalveluhankintaan ja kehitystyön eli tuotantovaiheen hankintaan liittyviä tekijöitä.³⁰⁶

Jos hankintayksiköllä on suunnitelmissa työmäärältään ja kustannuksiltaan huomattava kehitysvaihe, se on tietenkin hankintayksikölle kustannus, joka pitäisi ottaa huomioon lopullisten tarjousten vertailussa. Se olisi yksi vertailu-kriteeri. Jos taas kehitysvaihe jää vähäiseksi, sitä ei mahdollisesti ollenkaan tarvitse ottaa huomioon vertailussa.³⁰⁷

Hankintayksikkö voi käyttää hankinnan kustannusten arvioimisen perusteena hankkeen elinkaarikustannuksia. Elinkaarikustannuksia ovat hankintayksikölle tai muille hankinnan kohteen käyttäjille aiheutuneet hankintakustannukset, käyttökustannukset, huoltokustannukset, kierrätys- ja jätevaiheen kustannukset ja muut rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen elinkaaren aikaiset kustannukset. Elinkaarikustannuksia ovat myös ulkoisista ympäristövaikutuksista aiheutuvat ja hankinnan kohteeseen sen elinkaaren aikana liittyvät kustannukset, jos niiden rahallinen arvo on määritettävissä ja tarkistettavissa myöhemmin. Jos hankintayksikkö arvioi kustannukset elinkaarikustannusmallilla, sen on ilmoitettava hankinta-asiakirjoissa, mitkä tiedot tarjoajien ja ehdokkaiden on toimitettava kustannusten laskemista varten ja mitä menetelmää se käyttää elinkaarikustannusten laskennassa.³⁰⁸

³⁰⁴ Aho 2017, s. 11

³⁰⁵ Ibid, sekä hankintalaki 1397/2016

³⁰⁶ hankintalaki 1397/2016 sekä Aho 2017, s. 11

³⁰⁷ Aho 2017, s. 13

³⁰⁸ Aho 2017, s. 12

Vertailussa saadaan ottaa huomioon esimerkiksi arvioitavissa olevia kehitystyön tulosten toiminnallisia ominaisuuksia, tuloksellisuutta sekä vaikuttavuutta. Kriteerien tulee joka tapauksessa olla luonteeltaan sellaisia, että ne heijastavat hankintayksikön saamaa hyötyä tulevaisuudessa. Tällaiset hyödyt voisivat olla esimerkiksi säästöjä elinkaarikustannuksissa, vaikutuksia kuten tehokkuuden tai tuottavuuden parantumista kuten esimerkiksi energiatehokkuuden parantumista ja vaikuttavuutta.³⁰⁹

Tärkein asia on, että ne ovat jotenkin mitattavissa ja vertailtavissa. Innovaatiokumppanuuden luonteesta johtuen ne eivät kovin helposti ainakaan voi olla täsmällisiä teknisiä määritelmiä tai vastaavia, koska hankintayksikkö tällä tavoin rajaisi tai ohjaisi ehkä tarpeettomasti tarjoajien kehitystyötä johonkin ratkaisuun sekä rajoittaisivat täten mahdollisuuksia uusiin innovatiivisiin ratkaisuihin.³¹⁰

Edellä jo kuvattiin hinta/laatu -kriteerin käyttöä valintaperusteena. Tuo kriteeri on lähtökohtana sille hinnalle, jolla hankintayksikkö tule aikanaan hankkimaan kehitystyön kohteena ollutta tuotetta, palvelua tai rakennushanketta. Jokainen ymmärtää, kuinka vaikeaa on tarjoajille hankinnan kohteen hinnoittelu siinä vaiheessa, kun ei vielä tiedetä, kuinka laajasti ja miten kauan kehitystyötä tehdään.³¹¹

³⁰⁹ Aho 2017, s. 12

³¹⁰ Ibid

³¹¹ Aho 2017, s.12-17

6. Johtopäätöksiä ja muutama kokoava ajatus

Innovaatiokumppanuus-menettelyä ei ole vielä paljon kokemuksia käytännössä. HILMA:sta on kuitenkin löydettävissä muutama hankinta-ilmoitus, joissa innovaatiokumppanuutta on ilmoitettu käytettävän. Esimerkiksi HILMA:sta on löydettävissä hankintailmoitus Helsingin kaupungin hankintakeskuksesta. Siinä aiotaan käyttää innovaatiokumppanuutta, jolla aiotaan etsiä Robotiikka- ja keinoälyratkaisua Helsingin kaupungin keskustakirjastoon, jolloin kirjastoa voitaisiin pitää auki 24/7.³¹²

Pk-yrityksiä aiotaan ottaa paremmin mukaan julkisiin hankintoihin. Suomen yrittäjien tiedote asiasta, jonka mukaan Suomen Yrittäjien tavoitteet toteutuivat uudistuksessa hyvin, koska pk-yritykset aiotaan ottaa entistä paremmin mukaan julkisiin hankintoihin. Suomen Yrittäjät ry:n mukaan uusi hankintalaki parantaa markkinoiden toimivuutta sekä tulee aidosti lisäämään pienten ja keskisuurten yritysten pääsyä julkisiin hankintoihin. Uudessa hankintalaissa toteutuvat Suomen Yrittäjien pitkäaikaiset tavoitteet hankintojen jakamisesta osiin, sääntelyn yksinkertaistamisesta ja kilpailuhäiriöiden vähentämisestä.

Pk-yritykset ovat odottaneet uudistusta, jotta monimutkainen kansallinen sääntely poistuisi ja hankittavat kokonaisuudet pienenisivät niin, että pk-yrityksetkin pystyvät osallistumaan tarjouskilpailuihin tasapuolisesti sekä menestymään niissä. Hankintojen keskittyminen on ollut pk-yrityksille suurin ongelma. Se on johtunut siitä, että ostoja on kilpailutettu niin suurina kokonaisuuksina, etteivät pienet yritykset ole pystyneet toimittamaan niin suurta määrää. Hankintojen jakamiseen kannustava säännös on tärkein keino auttaa pieniäkin yrityksiä mukaan hankintoihin ja huolehtia monipuolisista markkinoista. Muita yrittäjille tärkeitä uudistuksia ovat hankintojen laillisuusneuvonta, uusi hankintojen neuvonta tarjoajayrityksille ja kansallisten hankintojen sääntelyn radikaali keventäminen. Laki myös kannustaa markkinavuoropuheluun ostajien ja myyjien välillä. Tuntemalla markkinat saadaan parempia tarjouspyyntöjä ja niihin parempia tarjouksia. Neuvonnan lisäämisellä vaikutettaisiin pk-yritysten halukkuuteen jättää tarjouspyyntöjä.³¹³

Useat ovat peräänkuuluttaneet myös tarvetta jättää vammaispalvelut soveltamisalan ulkopuolelle.³¹⁴ Tosin Helsingin Sanomissa Kehitysvammaisten palvelussäätiön

³¹² Hankinta-ilmoitus on julkaistu HILMA:ssa osoitteessa:

<https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/notice/view/2017-010547>

³¹³ Tiedote Suomen yrittäjät ry 2017

³¹⁴ Halosen luennot julkisista hankinnoista, Lapin yliopistossa keväällä 2017. Helsingin sanomissa 24.2.2017 ollut mielipidekirjoitus

toimitusjohtaja Markku Virkamäki on ollut sitä mieltä, että laatutekijät kilpailutuksissa ovat pelkkä vitsi. Vammaispalveluiden jättäminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle olisi oma tutkimuksen kohde, joka koskettaisi minua pyörätuolin käyttäjänä, varsin konkreettisesti. Kolikossa on aina kaksi puolta niin kuin olen aikaisemminkin sanonut. Innovaatiokumppanuudella olisi kenties mahdollista kehittää myös vammaispalveluja.

Tutkimusekonomisista syistä tässä maisterintutkielmassa ei voida ottaa käsiteltäväksi esimerkiksi tekijänoikeuksia tai muuten immateriaalioikeudellisia kysymyksiä. Samoin liikesalaisuuksien säilyttäminen, neuvottelumenettelyjen kuin innovaativisten hankintojen kehittäminen vaatisi hankintayksiköiltä myös juridista osaamista ennen kuin innovaatiokumppanuudella voitaisiin saavuttaa yhteiskunnallisia säästöjä.